



IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales
Universidad del Salvador

**ÁREA DE RELACIONES INTERNACIONALES
DE AMÉRICA LATINA**

© IDICSO.

Material de Área N° 10

Abril de 2005

El MERCOSUR político. Fundamentos federales e internacionales

ANA MIRKA SEITZ

<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	1
A) El Paradigma de la dualidad internacional	5
Desarrollo.....	8
B) Planteo teórico de la "Cuestión Federal".....	14
1) Construcción o fundación de un Orden Político para el MERCOSUR	14
2) Orden político: crisis, cambio y conflicto.....	16
3) Elementos para fundar un orden federal	17
4) Niveles de Gobierno – Controles Formales e informales.....	19
5) El Estado como Orden político y la nación como comunidad	21
6) Comunidad y Democracia en el proceso de Fundación del Orden Político.....	23
7) Comunidades internas y globalización.....	26
8) Comunidad nacional e identidad: particularidades hispanoamericanas y norteamericanas	27
9) Experiencia histórica hispanoamericana e integración.....	30
10) Experiencia argentina.....	33
11) Tolerancia, cooperación e integración	34
12) Construcción del bloque y del orden político de la región MERCOSUR	37
C) Balance Final.....	40
Referencias bibliográficas	42

Notas sobre el autor

Ana Mirka Seitz

- ☐ Lic. en Ciencia Política de la Universidad del Salvador (USAL).
- ☐ Dra. en Relaciones Internacionales de la USAL.
- ☐ Profesora nivel Universitario de la USAL.
- ☐ Docente Titular de la cátedra "Políticas Exteriores Latinoamericanas", Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, USAL.
- ☐ Docente Titular de la cátedra "Teoría de las Relaciones Internacionales", Doctorado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, USAL.
- ☐ Coordinadora e Investigadora del Área de Relaciones Internacionales de América Latina del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la USAL.
- ☐ Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
- ☐ Presidente de la Fundación Juan Pablo Viscardo de Estudios Internacionales Latinoamericanos.
- ☐ Coordinadora General del Grupo Galileo de Estudios Internacionales, Económicos y Sociales.

Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO: ldicso@yahoo.com.ar

**Nota del Editor: trabajo publicado en Diciembre de 2003
por la Fundación Juan Pablo Vizcardo.**

Introducción

El presente trabajo se propone analizar los fundamentos teóricos de un MERCOSUR POLÍTICO basado en un planteo federal. La teoría se toma aquí con el espíritu del entrañable Premio Nobel de Economía Gunnar Myrdal quien sugirió que ésta "no es más que una serie correlacionada de preguntas sobre la realidad social objeto de estudio"¹. Desde el sentido común la idea de teoría se asocia a algo abstracto y especulativo y la idea de pregunta se vincula a cuestiones más concretas. Así, este trabajo quiere ser un aporte tanto para la elaboración teórica cuanto para la toma de decisiones pragmática y concreta ya que se obra con la convicción de que "hay una clase de ciencia que trata no tanto de ampliar el conocimiento cuanto de excluir al ignorante. No se debe ceder a ella, y ciertamente no en un tema de tan gran importancia práctica como éste."²

Porqué el orden político? Porque en un contexto amenazante la fortaleza, coherencia y unidad en la toma de decisiones colectivas es prioritaria para la supervivencia. Porqué federal? Porque 1ro.) asociamos federalismo con capacidad de crear consenso entre lo diverso; 2do) el déficit democrático es el "caballo de Troya" creado por nosotros mismos que más afecta al orden político dentro del sistema internacional; 3ro) el federalismo puede ser la mejor manera de construir o "deconstruir" a la región signada por dicho déficit democrático ;4to) tanto Argentina como Brasil, siendo los dos países de mayor tamaño del sistema, son jurídicamente federales ;5to.) la realidad política de nuestros países puede comprenderse más acabadamente desde ese prisma en su evolución histórica y en su presente. En ese sentido compartimos con Galbraith (1984) que "allá donde se ejercita el poder corporativo o el militar, la efectiva consolidación del poder contrarrestante, no la difusión y competencia entre muchas organizaciones enfrentadas, constituye un requisito absolutamente esencial."³

Nuestra preocupación está centrada en la posibilidad de lograr un orden político para el sistema MERCOSUR . El sistema en sí contiene a un grupo de países que se encuentran afectados por los siguientes problemas: "1) excesiva dependencia del mercado financiero internacional; 2) deficiente integración social interna; 3) asimetría de las estrategias nacionales; y 4) divergencias en la inserción internacional."⁴ Este grupo debe, a su vez, resolver tanto los dilemas que le impone su estructura cuanto los que le impone el sistema

¹ Myrdall, Gunnar, "Asian Drama", 1968, p.25 citado por Wallerstein, Immanuel en "Impensar las Ciencias Sociales", Ed Siglo XXI, México, 1999, pág. 88.

² Galbraith, John Kenneth, "La anatomía del Poder", Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1984, pág.22.

³ Galbraith, J.K., ob.cit., págs. 248 y 249.

⁴ Jaguaribe, Helio, "Argentina y Brasil ante sus alternativas históricas" en "Argentina y Brasil en la globalización ¿ Mercosur o ALCA?" de Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio, Ed.FCE, Bs.As., 2001, pág. 79.

internacional y la posibilidad de nuevos miembros. Por ahora lo más sólido que tiene es su carácter de reaseguro para sobrevivir en un contexto amenazante además de la innovadora cláusula democrática que lo sustenta desde sus inicios (Seitz, 1995).

Para efectuar el análisis nos ubicamos dentro del paradigma de la dualidad internacional. Así, hablamos de la dualidad organizada en tres niveles: en la naturaleza del Poder como fenómeno, en la estructura social latinoamericana como realidad histórica y desafío presente y, finalmente, en la estructura del orden global. (Seitz, 1998, 2001 Y 2003)

La dualidad del Poder entendido fenomenológicamente como "capacidad de acción"⁵ tiene una dimensión actual y una potencial, teniendo esta última dimensión fundamentos en términos de recursos, de capacidades simbólicas y de manipulación de las percepciones y de control de resultados futuros. En ambos casos el poder es social y relacional ya que tiene consecuencias sobre la vida de otros. Esto se puede dar bajo dos formas: la dominación y la autoafirmación. Es decir que hablaremos, de ahora en adelante, del poder como dominación y como autoafirmación como las dos únicas posibilidades que nos dan los fundamentos de la naturaleza humana.⁶ Estas dos formas están existencialmente entrelazadas y pueden constituir una dialéctica dentro de un "continuum fenoménico" en el sentido señalado por Carl Friedrich (1968).

Respecto a la dominación identificamos tres formas básicas en las que se da el fenómeno conceptualizado paradigmáticamente por Max Weber⁷ como la posibilidad triádica de imponer la propia voluntad al comportamiento de otras personas: como poder genéricamente concebido, como dominación específica y, finalmente, como disciplina.

Para lo que aquí nos interesa vamos a tomar las aportaciones de J.K. Galbraith⁸ respecto de las tres formas que asume en la modernidad: poder condigno, poder compensatorio y poder condicionado. En los dos primeros la sumisión es consciente y en el tercero no lo es. El poder condigno "obtiene la sumisión infligiendo o amenazando consecuencias apropiadamente adversas". El "poder compensatorio" "obtiene la sumisión mediante el ofrecimiento de una recompensa afirmativa, mediante el otorgamiento de algo valioso para el individuo que se somete". El "poder condicionado" "se ejercita modificando la creencia. La persuasión, la educación o el compromiso social con lo que parece natural, correcto o justo hacen que el individuo se someta a la voluntad de otro u otros. La sumisión refleja el comportamiento preferido; no se advierte el hecho de la sumisión. El poder condicionado...es central para el funcionamiento de la economía moderna y de la sociedad, tanto en los países capitalistas como en los comunistas."⁹ Esta última mención la dejamos intencionalmente para dar testimonio de la idea de universalidad del fenómeno, más allá de la caída o no del muro de Berlín.

⁵ Bobbio, Matteucci, Pasquino (1997)

⁶ Schwartz, Ruth (1997) nos brinda los fundamentos filosóficos, antropológicos y psicológicos de nuestras afirmaciones. Esto ha sido trabajado en Seitz (1998 y 2001).

⁷ Weber, Max, "Economía y Sociedad", Ed. FCE, México, 1999, pág. 43.

⁸ Galbraith, John Kenneth, "La anatomía del Poder", Ed. Plaza y Janés, Madrid, 1984, págs 23 y 24.

⁹ Galbraith, J.K. ob.cit., pág 24.

En cuanto a la autoafirmación como forma de poder, como forma de "capacidad de acción", se refiere a la capacidad de realizar las potencialidades subyacentes e intrínsecas y los proyectos derivados de las mismas sin que esto suponga querer controlar coercitivamente la voluntad de otros ni desafiar a los actores dominantes del sistema. Su forma de operar es el pacto por consenso igualitario que supone igualdad de ganancias o de compensaciones. El resultado de su ejercicio es el desarrollo de toda capacidad potencial y las políticas relacionales de mancomunidad, asociación o federación. Como veremos luego, el criterio básico para la toma de decisiones que lo sustenta es el "cálculo del margen de maniobra" (Seitz, 1993).

En cuanto a la segunda dualidad que nos interesa es la dualidad estructural latinoamericana que surge del hecho de que "América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso y la mayor concentración de la riqueza. Este es un rasgo instalado desde el inicio de la conquista y la colonización y prevalece hasta nuestros días".¹⁰

Dentro de este perfil de dualidad social estructural incluimos también la realidad del "Estado anómico"¹¹ latinoamericano "que pretende regular ámbitos sociales y modos de comportamiento que ocupa ficticiamente y que no está en condiciones de dominar y controlar efectivamente" por lo que, frecuentemente "el propio personal estatal, los funcionarios de la administración, los jueces y los policías son la causa de continuas irritaciones, temores y sensaciones de inseguridad de los ciudadanos, ya que no cumplen con las leyes estatales". Es decir que estamos hablando de una situación de ilegitimidad estructural en el vínculo estado-ciudadanía que afecta al principal instrumento de ejecución de políticas que tenemos para sobrevivir en un medio internacional desafiante e inestable.

La tercera dimensión de la dualidad es la dualidad internacional que, desarrollada en trabajos anteriores (Seitz, 1998 y 2001) supone hablar de una tensión intrínseca al sistema internacional surgida de la ausencia de un sistema de autoridad único y consensuado. Esto hace que el sistema oscile entre las relaciones con o sin reaseguros en términos de pacto, como se verá posteriormente.

En cuanto a la dialéctica histórica general, es abierta y supone considerar la lógica del "pensamiento situado"¹². A partir de ello veremos que el perfil de dualidad social genera comunidades políticas fragmentadas que derivan finalmente en la idea de Estado "anómico" (Waldmann, 2003). Tanto la estadística histórica general cuanto los "estados anómicos" resultantes generan si no la realidad por lo menos la potencialidad permanente de vivir una "situación populista" concebida como aquella en la que las soluciones institucionales democráticas o autocráticas establecidas quedan en estado de insuficiencia respecto de sí mismas y fuerzan al reclamo por y a la toma efectiva de medidas que ponen dicha institucionalidad al límite para satisfacer las demandas tanto sectoriales como

¹⁰ Ferrer, Aldo, "De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización", Ed.FCE., Bs.As., 1999, pág. 82.

¹¹ Waldmann (2003) págs. 16 y 17.

¹² Mattarolo, Rodolfo en Balibar, E. y Bidet, J. (2001)

sociales crónicamente insatisfechas.¹³ (Seitz, 2003) Estimamos que hablar de "situación" y no de régimen solamente nos acerca más a la realidad latinoamericana en sí misma y nos permite resolver el dilema de lo "peyorativo" que dicho concepto conlleva aún en sus versiones más "progresistas"¹⁴. Esta circunstancia será puesta "en espejo" frente a la idea de comunidad como base y fundamento de una federación de Carl Friedrich¹⁵ a los efectos de trabajar con el método de la "inferencia"¹⁶ y acercarnos a las preguntas que contienen nuestras presunciones iniciales.

Así, este trabajo sintetiza la búsqueda teórica realizada como parte de un estudio mayor comenzado en 1999 para el CONICET orientado a comprender y evaluar la posibilidad y necesidad de un MERCOSUR POLÍTICO de perfil federal cuyas cuatro presunciones iniciales estaban basadas en el conocimiento de evoluciones intra-regionales recientes, particularmente el PICE entre Argentina y Brasil, el MERCOSUR posterior y el novedoso vínculo argentino-chileno construido en los 90' y proyectado a la vez en el MERCOSUR ampliado.

Las presunciones iniciales del estudio general eran las siguientes:

1ro) Es previsible que se aplique un esquema más cerrado en términos de compromisos entre los 4 países fundadores y un esquema más flexible con aquellos vinculados con un esquema de 4+1.

2do) Si se aplica un esquema federal al primer caso, es probable que se aplique un esquema confederal para el segundo.

3ro) Si se aplica un sistema confederal al primer caso no hay garantías de que pueda generalizarse a los países vinculados con el esquema 4+1.

4to) Para que todo esto se produzca deberían darse tres condiciones:

- a) avanzar en los criterios de representación parlamentaria más directa para el MERCOSUR;
- b) consolidar al menos una Cámara de Apelaciones Permanente dentro del Sistema de Solución de Controversias; y
- c) advertir la amenaza de algún peligro externo común posterior a la oportunidad de integración generada por la globalización vigente.

El Título original del trabajo era "Federación o Confederación Política ¿un esquema para el MERCOSUR?" que después se reformuló de un modo más afirmativo como "Federalismo Político. Un esquema de sobrevivencia para el MERCOSUR dentro de una dualidad internacional amenazante".

¹³ Bobbio, Matteucci y Pasquino (1997) Ver Populismo y Populismo latinoamericano. Dentro de ello lo que más interesa son las visiones de Rouquié, A. y Laclau, E. Ver también Seitz (2003).

¹⁴ Bobbio, Matteucci, Pasquino (1997). Ver especialmente Laclau, E.

¹⁵ Friedrich, Carl (1968)

¹⁶ King, G.; Keohane, R. y Verba, S., "El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos", Alianza Ed., Madrid, 2000.

A) El Paradigma de la dualidad internacional

Como dijimos, el estudio se ubica dentro del paradigma de la dualidad respecto de la naturaleza del sistema internacional. En un desarrollo teórico previo (Seitz 2001) respecto del funcionamiento del sistema internacional se lo evalúa como dominado por una dualidad permanente en su dialéctica histórica entre las relaciones con reaseguros en términos de pacto político y las relaciones sin reaseguro alguno, más abiertamente expuestas a la problemática del conflicto, la destrucción y la guerra. Es una dialéctica abierta que se expresa como un continuum fenoménico entre estructura, procesos y coyuntura que, para ser comprendida, debe generar una reflexión tanto sobre la "causalidad" como la "finalidad" de lo percibido.

Es decir que nos estamos manejando con el "paradigma de la dualidad" a partir del realismo del margen de maniobra (Seitz 1993). Este realismo que se concibe apto para la comprensión tanto de lo político cuanto de lo internacional y coincide con el criterio de base politológica respecto a que "el estudio de las relaciones internacionales es imposible si no se estudia cada situación, cada mecanismo, desde los ángulos de la "finalidad" (quien dispone de un poder se propone fines e intenta llevarlos a cabo) y de la "causalidad" (las colectividades humanas de todas dimensiones ejercen confusamente fuerzas cuya resultante modifica los acontecimientos)." (Duroselle, 2000) 17

Esto resulta más inescapable aún en tanto el sistema carezca de un sistema de autoridad que consistiese en el weberiano¹⁸ monopolio del uso legítimo de la fuerza y por la no existencia de un tercero - juez - con la capacidad de garantizar el cumplimiento de sus sentencias en forma compulsiva directa. Por todo ello, tanto el sistema de autoridad como el de solución de controversias nos resultaban una unidad de medida válida respecto del grado de solidez de las estructuras internacionales que estamos evaluando. Consideraciones multidisciplinarias nos habían permitido hacer estas evaluaciones y comenzar a aplicarlas al tema MERCOSUR. (Seitz, 1995 y 2001, CONICET)

Como background inicial ya se había trabajado tanto en el vínculo bilateral con Brasil como en la temática de los sistemas de solución de controversias del MERCOSUR, tanto en la relación bilateral con Venezuela como en la relación bilateral y multilateral con Chile. También, previamente ya se había trabajado sobre la cuestión del proceso de integración de la toma de decisiones políticas externas como proceso histórico latinoamericano (Seitz, 1983).

¹⁷ Este material nos permite tender puentes de inferencia con autores como N. Bobbio, H. Bull, S. Hoffmann, y S. Krasner con cuyo perfil de realismo podemos coincidir y que se incluyen en la bibliografía. A la vez, desde lo politológico, filosófico e histórico, es un puente hacia la idea de "comunidad" humana y vínculo entre filosofía y Ciencia que encontramos en autores tan variados desde una complejidad interdisciplinaria como Carl Friedrich (1968), Arturo Fernández (2001); José E. Miguens (2001), Hannah Arendt, Francesco Fistetti (2003), Dominique Schnapper (2001) y Nicolás Schumway (2002), entre otros.

¹⁸ Weber, Max, "Economía y Sociedad" Ed FCE, México, 1999.

Así, a partir de ese último trabajo sobre las tres Propuestas de Integración Política también se había supervisado la coincidente Tesis de Grado del Licenciado en Historia de la Universidad de Milán, Paolo Bertacchini sobre el tema "Gli Stati Uniti di America Latina" quien trabajó en Argentina y Chile entre 1986 y 1987. Este último planteará como balance en su trabajo final que "I limiti di una " proposta federalista" nei mondi non europei sono numerosi. Così come l' ideologia nazionale di matrice europea mal si adattò ai contesti sociali, culturali ed economici stranieri generando un' evoluzione assai diversa da quella autoctona, allo stesso modo un modello di proposta federalista per superare e abolire le "nazioni" e le "sovranità nazionali" va incontro alle inadeguatezze di universi umani e realtà storiche profondamente diverse. Ma nell' ipotesi che il grado di interdipendenza tra i vari popoli della terra continui a crescere, i mondi extra- europei sono comunque chiamati a rispondere alla sfida che propone la sempre più profonda impotenza ad affrontare i problemi contemporanei da parte delle istituzioni politiche che li organizzano. Ed è proprio in questa prospettiva che il pensiero federalista acquista un suo ben preciso significato." (Bertacchini, Paolo, 1989). Estas afirmaciones fueron muy persuasivas respecto de la importancia de retomar el camino iniciado anteriormente que, desde América Latina me hizo trabajar con un modelo de entrecruzamiento entre Historia, Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Seitz, 1983) para tratar de comprender la naturaleza y las posibilidades de la integración política.

Con estos puntos de partida se hizo necesario para la concreción de este trabajo un intenso período de revisión desde la teoría política, la teoría de las relaciones internacionales, la teoría de la integración, la filosofía y el pensamiento político americano buscando los fundamentos posibles para una institucionalización política subregional (Seitz, 2001, CONICET). Esta revisión, a su vez, se ha vinculado con las características estructurales de la dualidad interna latinoamericana y con el perfil de su inserción internacional dentro de un sistema internacional ubicado en el paradigma de la dualidad.

En este esfuerzo se ha terminado comprobando la ajustada certeza de Hannah Arendt al analizar la política y lo político como temas con su actitud de comprensión fenomenológica al plantear que la "Phronesis" o discernimiento "en lo político no significa sino obtener y tener presente la mayor panorámica posible sobre las posiciones y puntos de vista desde los que se considera y juzga un estado de cosas." (Arendt, 1997). Todo esto lo planteará a partir de analizar el estilo homérico de "objetividad" que le hace incorporar tanto a vencedores como a vencidos como héroes y protagonistas de la guerra de Troya instalando el estilo griego de análisis político y el fundamento de la convivencia en la Polis o idea griega de comunidad política.

A partir de esta preocupación se acerca a nuestras realidades de lo internacional donde comprende y destaca que en el mundo griego de la antigüedad "El espacio libre de lo político aparece, pues, como una isla, el único lugar en que el principio de la violencia y la coacción es excluido de las relaciones entre los hombres. Lo que está afuera de este pequeño espacio, la familia de un lado y las relaciones de la polis con otras unidades políticas de otro, sigue sometido al principio de la coacción y al derecho del más fuerte." (Arendt, 1997)

Esto estimula nuestro propósito que era y es obtener un pensamiento teórico e históricamente fundado que valore al "espacio libre de lo político" y tenga una relación

de eficiencia con la realidad. Hoy la reivindicación de la importancia de un Parlamento del MERCOSUR y la concreción de las tres condiciones básicas para la presunción inicial confirma el acierto de la estrategia de análisis y de la temática elegida.

Sin embargo, a partir de la metodología adoptada, no podemos sino incorporar la pregunta crítica y existencial que surge del actual perfil de la distribución del Ingreso en América Latina conceptualizado como sustento del "Estado anómico" (Waldmann, 2003) que expresa su dualidad y que pone un importante margen de dudas en términos de viabilidad institucional real cuando se habla de dicho Parlamento del MERCOSUR y de todo otro programa político-institucional.

El tema del MERCOSUR Político y federalista en sí presenta una complejidad de preguntas por los vínculos que van desde la federación a la confederación, pasando por el concepto básico de "fundación de un orden político". Todo ello nos ha permitido ver que hay una dimensión estructural, otra de procesos y dinámica interna y, finalmente una dimensión ideológica en el tema que nos ocupa. En todos estos aspectos hemos recorrido la experiencia histórica latinoamericana, norteamericana y europea.

Nuestra estructura de interpretación hipotética tenía un apoyo muy importante en esta última experiencia y es allí donde, en este último tramo de trabajo, hemos encontrado un núcleo de contradicciones insalvables al analizar la integración europea desde el federalismo como planteo. El problema de la Unión Europea¹⁹, tal como ha sido negociada post Maastrich, consiste en el abandono de su agenda política original (recordemos "las patrias" de De Gaulle) para afrontar los desafíos del mercado global y en la aparición de una cada vez más creciente insatisfacción ciudadana respecto de las decisiones tomadas por la cada vez más remota e inasible burocracia de Bruselas. Este tema ha sido reflejado en sus debates internos y ha encontrado dos lugares de privilegio en los que cristalizarse: la ampliación de miembros y la constitucionalidad a partir de la Carta de Derechos y de la Constitución que en 2004 se buscará aprobar por el voto popular.

En todos los casos la idea de "asociación" entre estados es la fundante en las definiciones encontradas tanto de federación como de confederación pero, como bien señala Friedrich (1968), al considerarlos no solo como estructura sino como proceso se los puede concebir como antecedente o consecuente uno del otro. Esto nos lleva a concebir a la "federación" como una estructura político-institucional (dentro de un estado o un imperio) que se flexibiliza admitiendo instancias de autonomía en los niveles internos y a la confederación como la asociación de entidades originariamente autónomas con distintos grados de delegación de atributos soberanos. Esto, desde luego no es estático sino que representa un continuum fenoménico que gira alrededor de la dinámica política de las sociedades involucradas. Para el caso de las democracias esto supone participación política y búsqueda de consensos para la toma de decisiones en términos de Bobbio. (Fernández Santillán, 1996)

Si lo vemos como estructura está más relacionado con la teoría constitucionalista desde Althusius y Grocio. Allí caben las diferenciaciones entre federalismo y confederación en

¹⁹ Para esto se puede ver especialmente Budge, I. y Newton, K(2001).

relación al grado de unidad de acción y cohesión interna de las partes respecto del poder central, tal como señala Lucio Levi (1997). Asimismo cobra reiteradamente sentido de oportunidad el planteamiento "pactista" tanto de Norberto Bobbio (1996) como de gran parte de la tradición histórica latinoamericana.

Finalmente, la dimensión normativo-ideológica, como "conjunto de ideas relacionadas con la acción política" de la que nos habla Hans Joachim LEU (1980) es la que le otorga sentido y significación a las estructuras y a los procesos.

Estas tres dimensiones habrán de entrecruzarse con la de "fundación de un orden político" en términos de Friedrich. Este la define como "el resultado de la acción de una persona o grupo de personas que organizan un gobierno". El gobierno y sus formas, a su vez, están relacionados con los valores y proyectos iniciales y su permanencia está mutuamente vinculada con los mismos. Respecto de las funciones básicas de un orden político, estas son: defensa, solución de controversias internas, fijación de normas, ejecución de actos que los expresen, negociación de acuerdos y determinación de los modos de sucesión.

Así, la finalidad ha sido comprender la clase de orden normativo y fáctico que se está construyendo y evaluar los desfases entre estos dos aspectos desde la perspectiva federal y confederal.

Desarrollo

Hasta ahora el MERCOSUR ha sido fundamentalmente un mecanismo de integración económica regional asumido por las democracias de la Cuenca del Plata desde 1985 y formalizado en 1994 en el Tratado de Ouro Preto. Sin embargo ha tenido un primordial fundamento político expresado en lo que se conoce como la "cláusula democrática" del MERCOSUR por el cual se plantea una incompatibilidad entre integración y golpe de estado dentro del grupo.

Tanto la crisis económico social interna cuanto los desafíos externos de principios del tercer milenio generan preguntas respecto de la necesidad de hacer más compleja la institucionalidad política del grupo de modo de canalizar adecuadamente la participación y representación popular y hacer de la "cláusula democrática" una realidad más cotidiana y menos declarativa.

Debemos, por tanto, comenzar por examinar los conceptos de margen de maniobra, pacto político, orden político y creación de un orden político. Dentro de los mecanismos básicos del pacto o conducta política pactada lo que nos interesa es el desarrollo del concepto de margen de maniobra. Este concepto (Seitz, 1993, CONICET) en parte se vincula con los planteamientos de Keohane (1989) respecto de la reciprocidad y los regímenes internacionales que aparecen vinculados al cálculo de costos pero, en otro sentido se vincula con la idea de comunidad y orden político de Friedrich (1968).

Así, nosotros estimamos que, en el diseño de la agenda internacional, es de la primera importancia hacer un cálculo exacto del margen de maniobra con que se cuenta. Este resulta de un balance de los datos estructurales (incluidos los históricos), la coyuntura u oportunidad y las percepciones de los mismos. Es un planteamiento estado-céntrico del

cálculo de costos que supone un cálculo de costo-beneficio en función del margen de maniobra contextualizados en una sociedad internacional anárquica y transnacionalizada.

Como vimos, el mismo resulta de apreciar que, además de la seguridad y del desarrollo económico, es irrenunciable la acumulación de poder como expresión de toda política exterior: en principios jurídicos; en instituciones y regímenes internacionales; en las relaciones con los "pares" para los menos poderosos y en relación a las potencias de primer orden. Diría Paradiso (1993) que es irrenunciable la acción internacional endodirigida para referirse al mismo tema.

El concepto de "par" nos resulta tan central como el de "potencia hegemónica" o "de primer orden", puede ser: vecinal; regional; actor del sistema poseedor de indicadores económicos y estratégicos comparables y miembro de un mismo organismo y/o régimen internacional. Este concepto nos permite situarnos en una horizontalidad que nos es propia como miembros de escaso poder relativo en el sistema que intentan construir un grupo regional integrado con posibilidades de evolución en términos de federación y/o confederación.

Hablar de la realidad política del MERCOSUR a partir de la reinstalación democrática de los 80' supone tomar a unidades políticas en situación de homogeneidad de regímenes democráticos con algunas preocupaciones centrales en su esquema de inserción internacional: a) lograr la confiabilidad general y el desarrollo comercial para Argentina; b) lograr la preeminencia regional y el desarrollo comercial para el Brasil y c) lograr, finalmente, el desarrollo comercial y nuevos roles regionales, tanto para Paraguay y como para Uruguay. Aquí cabrá preguntarse 1ro. respecto de la posibilidad y el significado de un planteo federal y/o confederal y 2do. Respecto del vínculo entre régimen democrático- tipo de sociedad y tipo de pacto internacional integrador que se puede esperar.

Tomando en cuenta el tema de la reciprocidad, estimamos que se ha dado en la relación todo el proceso que va de la reciprocidad específica simple a la cooperativa, pasando, en algunos casos, a la reciprocidad difusa con un horizonte de régimen internacional. Es decir que el período señalado marca la etapa que consolida en el sistema de relaciones internacionales del MERCOSUR la opción por el orden pactado. (Seitz, 2001, CONICET)

En este proceso identificamos un núcleo inicial dinámico de la cooperación generado por:

- 1ro. la vulnerabilidad estratégica argentina (Acuerdo Tripartito 1979) y la vulnerabilidad estratégica del Atlántico Sur a partir de Malvinas;
- 2do. La representación diplomática de los intereses argentinos por parte de Brasil ante Gran Bretaña durante la crisis de Malvinas;
- 3ro. La homogeneidad de regímenes democráticos y las coincidencias entre las clases políticas respecto de las bondades del MERCOSUR en términos de poder relativo;
- 4to Un contexto internacional cambiante y pleno de incertidumbres respecto de las realidades del sistema de poder económico global y hemisférico a partir del año 2005. En este último caso estamos pensando en las fechas límite para las

negociaciones pendientes en el NAFTA, ALCA, OMC, Acuerdo Marco UE-MERCOSUR y el mismo MERCOSUR. (Seitz, 1995, CONICET)

A partir de lo señalado nos resulta claro que el núcleo inicial de la reciprocidad cooperativa cubre adecuadamente las exigencias de un ponderado cálculo de costo-beneficio en función del margen de maniobra. Estimamos que esta es la explicación del modo de desarrollo y del grado de solidez del cambio específico acaecido en nuestra unidad de análisis, el sistema regional de países del MERCOSUR. El cálculo del margen de maniobra nos proyecta tanto sobre la cuestión del orden en sí, cuanto sobre la cuestión del pacto político, la paz y la guerra.

Dentro de nuestras opciones teóricas respecto de la cuestión del orden internacional, BULL nos plantea la doble dimensión de "orden de la humanidad" y orden internacional condicionándose mutuamente y configurando una realidad anárquica. HOFFMANN nos habla del medio interestatal y la sociedad transnacional interactuando de forma tal de construir la posibilidad de un orden precario e inestable. BOBBIO nos habla de dos procesos yuxtapuestos (democratización y equilibrio de poder), incompatibles en términos de legalidad y legitimidad, obstruyéndose entre sí. ROSECRANCE nos habla de dos tipos ideales de estado-nación como alternativas elegibles, al igual que FIGARI que concibe los dos momentos posibles dentro de la constelación de poder internacional, el lockeano o el hobbesiano. PARADISO, por su parte, nos visualiza oscilando históricamente entre dos extremos como objetivos de política exterior: las fronteras o los mercados. PISTONE nos habla, finalmente, de la inevitable preeminencia del equilibrio de poder y de la razón de estado, exceptuando el caso de que se constituya una confederación global. (Seitz, 1998, CONICET)

Así es como concebimos al paradigma de la dualidad internacional que habíamos mencionado inicialmente. El panorama resultante no es el de una confederación global sino el de una situación dual y "parcialmente anómica", (aunque no está en acto, es potencial). Con lo cual está también parcialmente inscripto en el modelo de orden de "paz precaria" que reseñara Hoffmann (1991).

La vinculación del planteo inicial con los autores señalados nos lleva a concluir que la dualidad señalada supone una realidad parcialmente anómica o anárquica conviviendo con un proceso -a pesar de todo- creciente de opción por reaseguros en términos de pacto que, en el caso de contar con un sistema de solución de controversias nos permitiría hallar un "lugar" para el tercero juez o tercero para la paz en forma sectorial, regional o global. Al no verificarse este último nivel se genera la permanencia de la incertidumbre incidiendo sobre todo el sistema.²⁰

Esta situación ha sido puesta a prueba con el 11 de septiembre de 2001 con las transformaciones internas e internacionales que se observan en la conducta internacional de los EEUU, potencia predominante del sistema. A partir de ello la dualidad queda

²⁰Ver también Fernández Santillán (1997), "Democracia y Relaciones Internacionales". Aquí Bobbio desarrolla los fundamentos de la idea del "tercero juez" y la "yuxtaposición" de los órdenes de la democratización y del equilibrio de poder.

desequilibrada en parte por la revisión y/ o destrucción de pactos políticos previos, orientándose todo el sistema internacional hacia un nuevo punto de equilibrio por venir.

En este sentido, el MERCOSUR sería una posibilidad de construir un reaseguro estratégico en términos de Pacto que puede o no finalmente proponerse ser una confederación y/o federación parcial dentro del sistema siguiendo pasos análogos a los de la UE. Sin embargo, basándonos en los planteamientos propios de los debates de la filosofía latinoamericana con Zea(1970 y 1976), Dussell (2001), Lander (2000), Fernández (2001) y Mattarolo (2001) tomaremos en cuenta los caminos políticos de la UE como propios de su realidad, no universalizables en forma absoluta y, finalmente, falibles. De todos modos la actitud intelectual que opera por analogía es la más habitual dada la seriedad, éxito económico y permanencia en el tiempo del experimento integracionista europeo. Sin ir más lejos el reciente trabajo de Bouzas (2002) reiterará que "Casi con medio siglo de trayectoria el proceso de integración europeo constituye el prototipo de las experiencias exitosas de integración".

En cuanto a la cuestión del pacto político, éste es, para nosotros primariamente, la forma de salir del estado de naturaleza, anomia o caos. En segundo término es una forma de instalar un tercero para la paz. En tercer lugar, en relación al vínculo sociedad/poder político, puede ser una construcción democrática o autocrática (Bobbio, 1996). Pacto trae a la mente la idea tanto de la Polis griega y cuanto la idea del contrato, o sea, la idea de que la batalla que la palabra puede dar, la negociación política (Arendt,1997), puede generar instrumentos confiables frente a la incertidumbre global y a la eventual arbitrariedad del poder coercitivo frente a los más vulnerables y débiles del sistema internacional en cuyos estratos medios nos encontramos.²¹

Respecto de la guerra y la paz, la desjerarquización o re-jerarquización creciente y factible en tiempos de paz en las agendas internacionales que tanto entusiasmaba en estas latitudes en los 90' (Seitz, 1998, CONICET) desaparece como posibilidad en tiempos de guerra, en la cual el sistema internacional hace prevalecer su propio orden de prioridades en el que la estabilidad y la seguridad figuran como básicas en términos de supervivencia. En esa situación se barre con la igualdad de derechos de supervivencia organizando un contexto de "hipocresía organizada" en términos de Krasner (2001) a partir de la desigualdad de las capacidades de planificación del sometimiento, manipulación y destrucción física, propios de la lógica del poder como dominación.

La guerra, por su parte es una forma de conflicto en la cual una diferente inserción en términos de intereses incluye disensiones que se dirimen por la fuerza. La guerra global era improbable aunque no imposible a comienzos de los 90'. Los conflictos regionales o

²¹ En esto coincidimos con la evaluación de Helio Jaguaribe (2001) tanto respecto de la inestabilidad de la "unimultipolaridad" norteamericana cuanto a la estratificación del sistema en cuya base nos encontramos y que puede tener en un MERCOSUR exitoso el único pasaporte para transitar del tercer estrato hacia el estrato intermedio que supone la posibilidad de "preservar un apreciable margen de autonomía internacional y un margen mayor aún de autonomía interna." Respecto de la cuestión de la estratificación también somos coincidentes con el otro trabajo relevante sobre el tema Dallanegra Pedrazza, Luis (1998)

"menores" no, aunque el desarrollo económico y tecnológico como proceso globalizado haya parecido instalar un orden inverso en las agendas. En esa interpretación, las varias "intervenciones humanitarias" de los años 90 parecerían más "neutras" pero no sería así en el caso de las dos guerras de Irak. Ya lo mencionaba el mismo Rosecrance (1986) respecto a que el único peligro, en un contexto de estados comerciantes, se produciría si algún actor volviera a considerar dirimir sus conflictos de intereses por medio de la violencia en un contexto de recesión.(SEITZ, 1998)

Respecto del "tercero para la paz" como la garantía frente a la incertidumbre, es un mecanismo a instalar en el sistema. Sería más factible en un contexto en donde la paz por confederación hubiera avanzado regional y globalmente garantizando mayores niveles de delegación de soberanía. Si bien Bobbio (1996) no menciona la cuestión confederal, Pistone (1997) sí y es, de hecho, más factible hablar de la misma desde la consideración de las realidades bilaterales, regionales y de regímenes internacionales en los que el sistema de solución de controversias nos pudiera aproximar al mismo en forma parcial o sectorial. La Confederación globalizada sería, por cierto, un escenario mucho más ambicioso e improbable, dadas las actuales circunstancias. Así, el "tercero para la paz" de Bobbio (1996) tiene en el orden mundial posterior al 11 de septiembre un desafío que lo pone al borde mismo de la imposibilidad.

Podríamos decir, entonces que el proyecto MERCOSUR que analizamos pertenece a un orden internacional unimultipolar²² dual y en transición con un proceso de reconversión económica y tecnológica que intenta instalar estas últimas temáticas en el tope de la agenda internacional y al mismo tiempo las jaquea (y "hackea") desde tres frentes: el de la guerra, el de los recursos naturales escasos y vulnerables y el del deterioro social interno creciente. En estos términos el proyecto MERCOSUR aparece como más definido en términos de la reconversión económica y aún tecnológica que como respuesta al jaque mate en tres frentes al que no puede escapar y del que tiene una versión extremadamente negativa y desafiante para el hecho de ser un conjunto de comunidades humanas con opciones democráticas y soberanas. Recordemos que la región se caracteriza por la peor distribución del ingreso del planeta según estimaciones explícitas del Banco Mundial en 1996 y que Aldo Ferrer²³ calificara y analizara así en toda su obra, tal como refiriéramos al hablar de la dualidad social interna latinoamericana.

Será un reacomodamiento o un cambio cualitativo en los cimientos de la realidad internacional?²⁴ Estimamos que, por ahora, es un reacomodamiento temático fruto de la desproporcionada importancia que adquirió la problemática de seguridad internacional a partir de la guerra fría y la tecnología nuclear. Por otra parte, hablar de un cambio cualitativo en los cimientos supondría hablar de cambios en la misma naturaleza humana que, por ahora, resulta difícil imaginar que esté ocurriendo. Es más, posteriormente al 11

²² Jaguaribe, Helio(2001).

²³ Ferrer, Aldo (1999).

²⁴ Russell, Roberto (1992). Para esta cuestión se toman en cuenta sus interrogantes con los que coincidimos particularmente en la cuestión de identificar a la materialidad de normas y valores como parte del cálculo de costo-beneficio que se debe hacer al armar una agenda de política exterior desde estas latitudes.

de septiembre parecemos estar ingresando nuevamente al desbalance de la dualidad global a favor del conflicto y la guerra . Así nos resulta más coherente 1ro.) pensarnos en una dualidad básica confirmada, incluso, desde la antropología y la psicología, como vimos con Ruth Schwartz (1997) y 2do) ver que esta dualidad básica estaría entrando en un severo desequilibrio a partir del 11 de septiembre de 2001 y la experiencia iraquí a partir de 2003.

Ubicados dentro del orden global dual, el vínculo regional MERCOSUR realiza su adaptación a esta "oportunidad" que brinda el sistema internacional .Tiene como objetivos incrementar su confiabilidad internacional, consolidar su pacto democrático interno e incrementar sus niveles de complementación y desarrollo económico. A esto puntualmente le agregará Brasil la consolidación de su preeminencia regional. Frente a ello surge la posibilidad de otorgarle un significado a un MERCOSUR político cuyas mejores posibilidades son la federación o la confederación como horizontes concéntricos en la construcción de un espacio sistémico menos vulnerable.

Por todo ello, el MERCOSUR es un vínculo que figura hoy entre las interacciones con reaseguros en términos de pacto. Estos reaseguros serán desafiados desde las presiones socioeconómicas internas y las interferencias estratégicas y económicas externas.

B) Planteo teórico de la "Cuestión Federal"

Para intentar vertebrar un esquema comprensivo de la problemática que supone fundar un orden político federal o confederal como el mencionado entre los actores que el MERCOSUR convoca, hemos seleccionado primero a Carl Friedrich (1969). El motivo más claro es el desarrollo que tanto la cuestión fundacional cuanto la cuestión federal tienen en su obra. A ello debemos sumarle el análisis de la "intergubernamentalidad", que como estructura y proceso permite comprender los diferentes niveles de interacción política hasta llegar a los niveles global y federal. En el mismo sentido registraremos casi treinta años más tarde los aportes de Deil WRIGTH (1997) respecto de este "continuo" fenoménico en términos de Friedrich. Los hitos en que se sostiene este proceso vertebran la red de relaciones intergubernamentales desde el nivel municipal hasta las Naciones Unidas. Sobre el mismo eje se considerará, además, la mayor parte de los autores incorporados en el último año.

Posteriormente, se podrá vincular este esquema con las particularidades correspondientes a los sistemas federales y/o confederales adoptados tanto en Brasil como en la Argentina para concluir con una revisión de "lo federal" en el nivel internacional en un contexto altamente globalizado y transnacionalizado haciendo un balance con los autores inicialmente considerados.

1) Construcción o fundación de un Orden Político para el MERCOSUR

La idea inicial de hablar de la fundación de un orden político interno, regional o global presupone que los actores trabajan sobre una opción ya conocida o sobre una innovación institucional y de pacto. Asimismo el surgimiento se vincula con la idea de crisis sobre la que volveremos posteriormente. Baste decir que, como se verá posteriormente, coincidimos con H. ARENDT (1997) en que: lo que fundamenta la nueva autoridad no es la fundación del orden nuevo, sino el mismo orden nuevo.

El planteo básico de FRIEDRICH nos permitió acceder a la problemática implícita en la tarea de la construcción de un orden político para el MERCOSUR y sobre los factores que propician u obstaculizan el orden político y el bien común. Desde un perfil contractualista nos plantea que "el destino del hombre depende de su capacidad de entablar relaciones con su prójimo, dentro del marco estable de una comunidad ordenada en la que gobernantes y gobernados estén unidos en la prosecución de fines comunes"²⁵ Capacidad de convivir equivale a capacidad de pactar y de construir consensos.

Esta primera definición nos genera los primeros interrogantes respecto de la "comunidad ordenada": ¿podremos hablar de tal comunidad en el MERCOSUR con los índices de marginalidad y exclusión que nos caracterizan al interior de las comunidades a federar; podremos hablar de esta en un nivel regional a partir de los mecanismos de creación de

²⁵ FRIEDRICH, Carl: "El hombre y el gobierno" EdTecnos, Madrid, 1968, Pág. 11.

confianza neutralizadores de la potencial amenaza militar mutua que conocimos hasta no hace mucho tiempo? 26

El siguiente punto que debemos necesariamente rescatar de la obra de FRIEDRICH es "...el hecho de que un orden político ha de fundarse, es decir que no existe como resultado de unos procesos, tendencias o fuerzas. Para que surja un orden político ha (o han) de actuar... políticamente, una persona... o grupo de personas, que organicen un gobierno"27. Es decir que no existe casualidad alguna, sino sólo causalidad.

Se afirma así la diferencia básica entre la comunidad (que es producto de procesos tendencias o fuerzas sociales instaladas en un territorio) y el orden político (que es el resultado de una decisión organizativa entre un conjunto de proyectos en pugna dentro de esa comunidad). Asimismo, FRIEDRICH contempla la posibilidad de casos de comunidades en ciernes, como el MERCOSUR, "precarias en términos de orden o que, simplemente, no lo tengan"28.

En nuestros términos, podríamos decir que la idea de comunidad histórica evolutiva de valores, intereses y creencias se asemeja a la idea de grupo humano organizado por un "Pacto implícito" y que orden político es el "Pacto explícito" organizado por un grupo de personas para formar un gobierno.

De igual manera "todo orden político concreto adopta una forma determinada debido a las funciones que desempeña para lograr la realización de los valores y proyectos para los que existe. Dichos valores, proyectos y funciones presentan una infinita variedad... sin embargo..., la línea básica de las funciones políticas es constante, y consiste tan sólo en cuatro (funciones), dables a través de toda la experiencia política: Defender la comunidad, zanjar las cuestiones entre sus miembros, establecer normas para las futuras (generaciones) y ejecutar los actos que tales normas llevan consigo"29. Estas son las actividades de los militares, la diplomacia, la judicatura, los legisladores y los burócratas respectivamente. Dicho cuadro se ve completado por la negociación de acuerdos políticos y la sucesión normal de los gobernantes.

En este marco ubicamos las funciones del orden político afirmando que la "tendencia actual va hacia la diferenciación de funciones a medida que la comunidad política crece en tamaño y complejidad"30. En esa tendencia ubicamos este momento del MERCOSUR. Somos, entonces, una opción por el orden pactado que está procesando una diferenciación de funciones a partir de su permanencia, resistencia, crisis internas y desafíos externos.

Antes de referirse a cada una de las funciones del Orden Político, FRIEDRICH se detiene a realizar una especificación descriptiva del proceso de fundación. Recorriendo las formulaciones de filósofos y politólogos clásicos analiza la historia y los mitos acerca de la

26 En esto sugerimos tomar en cuenta particularmente las aportaciones consideradas de Waldmann (2003) y Ferrer (1999).

27 FRIEDRICH, Carl: "El hombre y el gobierno". Capítulo 22, pág. 421.

28 FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág 176 y resto del capítulo 8 sobre la "comunidad política".

29 FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 421 y 422.

30 FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 422.

fundación del orden político. De MAQUIAVELO se toman varias nociones, en primer lugar la importancia de la religión (al igual que en Rousseau), en segundo lugar que los motivos que llevarían a la fundación de ciudades serían "la escasa seguridad que los nativos encuentran en la vida dispersa, la imposibilidad de cada uno de ellos de resistir aisladamente; (y) ... la dificultad de unirse para la defensa"³¹, y en tercer lugar el convencimiento de que la fundación de un orden político es obra de un hombre (o grupo de hombres).

Aquí se inserta una interesante derivación de la teoría de los mitos desarrollada por H. ARENDT, respecto de que la fundación de un orden político es la fuente de la auténtica autoridad. Dicho de otro modo: lo que fundamenta la nueva autoridad no es la fundación del orden nuevo, sino el mismo orden nuevo"³².

Es así que concluimos que "Las comunidades políticas no se fundan, nacen por un proceso (...) Lo único que debe fundarse es el orden político de la comunidad." ³³. De este modo es el perfil de los fundamentos comunitarios iberoamericanos el que debe dar las bases para la construcción del Orden Político del MERCOSUR. Este orden, a su vez, viene signado por los perfiles del "estado anómico" de Waldmann (2002) y de sociedad dual (Ferrer, 1999). Ante los desafíos de la hora el sistema MERCOSUR debe encontrar fórmulas apropiadas de pluralismo encauzables por el federalismo (Caminal, 2002) más allá del pensamiento único (Fernández, 2001).

2) Orden político: crisis, cambio y conflicto

Para realizar la tarea instaladora de un orden político deben tomarse ciertas decisiones respecto "al gobierno de dicha comunidad, acerca de quienes gobernarán, y de qué manera, y esas decisiones pueden ser opciones de preferencias entre alternativas conocidas o bien innovaciones que aparecen a lo largo de los nuevos senderos. Las revoluciones que destruyen un orden antiguo precipitan la formación de otro nuevo, aunque persista la comunidad"³⁴. El grado de transformación de la comunidad determinará el grado de "novedad" del nuevo orden político. Esta relación no es percibida como directa o lineal, dado que "esas transformaciones pueden ir muy lejos sin un cambio correspondiente en el orden político. Asimismo, un orden político puede ser muy estable a despecho de una gran inestabilidad social"³⁵.

Esto último expresa con claridad las posibilidades que se abren con la dilemática social instalada en estos últimos casi veinte años de homogeneidad de regímenes democráticos vigentes en el Cono Sur a partir de la no solución de la dualidad ni de la marginalidad sino su agravamiento en la mayoría de los casos. Esta dilemática se encuentra especialmente desafiada en este contexto de transición internacional que aquí es

³¹ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 424. De Maquiavelo, Discorsi, libro I, capítulo XI.

³² FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 427.

³³ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 427.

³⁴ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 427.

³⁵ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 427.

examinada como una oportunidad de cambio del orden interno y de la inserción regional, hemisférica y global. Oportunidad de cambio no equivale, de más está decirlo, a que ese cambio se concrete y menos aún que sea positivo, constructivo o carente de riesgos para las comunidades involucradas.

Resulta aquí oportuno recordar que esta cuestión de la fundación del orden político vista desde estudios antropológicos resulta muy sugerente a partir de los estudios realizados por M. H. ROSS respecto de la "cultura del conflicto"³⁶. Este autor propone tomar en cuenta tanto los factores psicoculturales como los socioestructurales para determinar el diferente rol que juega el conflicto en distintas culturas. Este planteo tiene la solidez interdisciplinaria que nos interesa mantener ya que, proviniendo de la Ciencia Política, trabaja tanto desde la psicología como desde la antropología.

El primer aporte de ROSS (1995) consiste en diferenciar la conflictividad interna de la externa y comprender, siguiendo la casuística, que el rol del conflicto es diferente según las culturas. No habría, entonces, una situación única identificable con la organización del orden político, ni cumpliría éste un único rol para las comunidades políticas. En esta perspectiva, las relaciones internacionales serían interacciones cuyos actores representan ideas y órdenes políticos diferentes a partir de su percepción de lo que el conflicto les significa y resuelve. Aquí se nos genera la pregunta respecto a si se comparte o no la misma percepción del conflicto dentro del MERCOSUR y/o el MERCOSUR ampliado. En términos de FRIEDRICH, si existen o no los mismos valores, intereses y creencias al respecto dentro del grupo regional y cuáles son sus consecuencias.

Sabemos que hay predisposiciones históricamente estructuradas hacia la cooperación y el conflicto en lo hemisférico (Seitz 1983). A esto habrá que sumarle el efecto de la dualidad sociopolítica interna y el impacto de la actual configuración de la dualidad internacional con preeminencia de la amenaza de intervención conflictiva.

En este punto nos conviene sumar, además, el planteamiento de Robert AXELROD (1986) en su teoría de la cooperación que han sido tomados en nuestro planteo teórico inicial. Puntualmente se quiere señalar que hay una coincidencia entre esta descripción del rol de la autoridad "iniciadora" en Friedrich (1968) con la constatación de AXELROD respecto de la presencia de "un núcleo inicial dinámico" para construir la cooperación en un grupo de actores egoístas. ¿Hay un núcleo inicial dinámico ubicable en la región? ¿Están dadas las condiciones para la autoridad, es decir, existe una "capacidad de elaboración racional que permita asegurar el consentimiento"?

3) Elementos para fundar un orden federal

Resulta implícito que la fundación del orden político se halla relacionada con el liderazgo político, queda claro también, según FRIEDRICH, que se necesita un tipo específico de liderazgo, al que calificamos como "iniciador", de todas maneras aunque el liderazgo iniciador juega un papel crucial en este proceso no es el único o principal causante de tal

³⁶ Ross, Marc Howard, "La cultura del Conflicto", E.Paidós, Barcelona, 1995.

fundación. En este sentido "La fundación de un orden político (...) presupone una disposición por parte de los seguidores para que dicha fundación se dé"³⁷.

Esta idea de liderazgo iniciador es asimilable a la idea de núcleo inicial dinámico que, al examinar la teoría de la cooperación entre actores egoístas de Axelrod, habíamos ya utilizado en los fundamentos teóricos iniciales de este trabajo y en trabajos anteriores (Seitz, 1998).

Al preguntarnos si contamos con esta predisposición para el MERCOSUR político en el seno de nuestras comunidades podemos empezar por afirmar que están dados los elementos materiales y sociales para fundamentar una tal disposición, tanto desde lo que está pactado como desde lo que es crítico y no está resuelto individualmente por parte de cada país miembro en el crítico ítem de la distribución del ingreso del que ya se ha hecho mención.

En este punto FRIEDRICH es conclusivo respecto de que toda fundación, "presupone una disposición por parte de un grupo de seres humanos a asegurar mediante la acción concertada, lo que no podrían asegurar de manera dispersa. Dicha disposición puede ser consciente... o inconsciente... Cualquiera que sea el proceso específico (de organización), son los valores, creencias e intereses compartidos los que condicionan el proceso fundacional en su curso concreto dentro de un grupo particular de personas"³⁸. Asimismo, considera que "Fundar un orden político puede ser tarea de muchas manos; la viabilidad de ese orden depende de la participación de todos aquellos que están interesados en él. Se trata de un proceso que se desarrolla a lo largo del tiempo y no se completa necesariamente en una fecha concreta."³⁹

Respecto de lo que nos interesa resulta particularmente útil su referencia a que el "orden político que se está construyendo en Europa presenta los rasgos del proceso fundacional... En el caso de los esfuerzos por fundar la Europa Unida, y federar las diversas unidades políticas ... la necesidad de una cooperación efectiva entre los diversos líderes para asegurar el apoyo de los seguidores en las comunidades políticas discrepantes resulta algo particularmente evidente. (...) suele ocurrir cuando estas diversas comunidades llegan a acompañarse mediante una comunidad más comprensiva cuyos valores, intereses y creencias son compartidos por muchas personas pertenecientes a las comunidades individuales"⁴⁰. Esto es lo que debería constatar también en el MERCOSUR para poder afirmar lo mismo.

En tal sentido, es dable destacar que, habiendo descrito cuáles son al menos, los intereses compartidos entre los miembros del MERCOSUR, parece realizable la construcción de un Orden Político entendido en tales términos. Además de ello deberíamos tener en cuenta como otra variable de análisis la actitud de los líderes políticos ante el proceso, ya que como describe FRIEDRICH para el caso de la UE, la cooperación efectiva entre los líderes

³⁷ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 429.

³⁸ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 430 y 431.

³⁹ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 436.

⁴⁰ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 436.

es la que debe asegurar el apoyo de los seguidores en las comunidades conformantes de ese nuevo orden político más comprensivo.

4) Niveles de Gobierno – Controles Formales e informales

En este punto tomaremos la versión más clásica de intergubernamentalidad política federal de Friedrich y versiones alternativas más contemporáneas como la de Deil Wright (1997). La “intergubernamentalidad” a establecer en la fundación del nuevo orden que supone un MERCOSUR político, hizo imprescindible la consulta de este núcleo temático que supone tanto la dimensión de la legitimidad y la representación cuanto la dimensión de la gestión y eficiencia burocrática. Luego de analizar la cuestión del orden político, Friedrich (1968) analizará los diversos niveles de comunidad, dado que según él es necesario considerar tales niveles en cuanto presentan problemas distintivos. Para el autor, “el concepto de nivel... (es utilizado para) designar una esfera concreta de operaciones gubernamentales”⁴¹

“Los gobiernos nunca están radicalmente separados unos de otros... la expresión nivel de gobierno tiene un significado distintivo y verificable concretamente, esa esfera o extensión espacial de su poder... como cuestión de hecho y a efectos prácticos solo se reconocerán cuatro niveles: la tribal o regional, la nacional, la imperial y ... la comunidad mundial”⁴². Como vemos el análisis se restringirá, aparentemente, a estos cuatro niveles, y se complementa con un análisis del federalismo en cuanto proceso de vinculación de comunidades autónomas de un nivel inferior con el fin de constituir otra de nivel superior que es, precisamente, la inquietud que nos guía. Esto, a su vez, es compatible con la versión clásica derivada del constitucionalismo cuanto con la idea de accountability, transparencia y/o rendición de cuentas.

En este punto, debemos hacer hincapié en las consideraciones realizadas por Deil WRIGHT, quien distingue cuales son en la actualidad esas manifestaciones de la intergubernamentalidad y sus particularidades respecto al sistema federal.

Según Wright (1997) “Las Relaciones Intergubernamentales no son (...) simplemente un término sustituto del federalismo. Las RIG incluyen toda una gama de actividades y significados que no están explícitos ni implícitos en el concepto de federalismo. (...) Para los redactores de “El Federalista”, un orden federal significaba lo que nosotros entendemos hoy por confederación: una Liga formada por un pacto o tratado entre Estados soberanos (...) Fue un toque de inventiva conceptual y política el que los partidarios de la Constitución se llamaran a sí mismos federalistas. Se arrogaron el término que describía el sistema menos centralizado de relaciones entre las unidades constituyentes y la entidad gobernante central”⁴³.

⁴¹ FRIEDRICH, Carl: “El hombre y el gobierno”. Capítulo 29, pág. 565.

⁴² FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 565 y 566.

⁴³ Wright Deil. “Para Entender las relaciones intergubernamentales”. Fondo de Cultura Económica. México, primera edición, 1997. Pág. 100.

Al tratar de establecer las razones por las cuales las RIG son vistas como superiores al federalismo clásico Wright toma en cuenta: 1) si son algo más que solo una forma de gobierno; 2) si superan las limitaciones de una red formal-legal y 3) si pueden trascender las relaciones jerárquicas de autoridad. La respuesta que se da es afirmativa.

Así manifiesta que "Una primera razón para preferir el concepto de RIG por encima del federalismo es que el federalismo, según el diccionario típico, "designa una forma de gobierno en el que una unión de Estados reconoce la soberanía de una autoridad central mientras retiene ciertos poderes residuales de gobierno. De este modo (...) a lo largo de la historia el federalismo ha favorecido las relaciones estatales - nacionales. (...) las RIG reconocen y a la vez analizan las interacciones entre funcionarios de todas las combinaciones de entidades gubernamentales y en todos los niveles.

Una segunda razón es que el federalismo se ve como fuente de "toda una herencia de legalismo. Es decir: los poderes legales, las acciones formales y los acuerdos escritos han tendido a dominar el pensamiento y la práctica del federalismo (...) El concepto de RIG trasciende el enfoque jurídico de la corriente principal e incluye dentro de las RIG toda una rica gama de acciones y concepciones informales de los funcionarios que de otra manera quedarían sumergidas (...) La red es especialmente útil no sólo en el cauce del río principal, sino también en los bajos y en las aguas estancadas"⁴⁴.

La tercera razón se fundamenta en que. "El federalismo implica un conjunto jerárquico de relaciones de poder o de autoridad (...) Resulta instructivo observar que, frecuentemente, los funcionarios públicos en su conversación cotidiana e informal emplean la palabra "abajo" para referirse a estados y localidades (...) El concepto de RIG no contiene distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad. Y aunque no excluye la existencia de tales diferencias de poder, tampoco implica - como a menudo lo hace el concepto de federalismo - que el nivel nacional sea, presuntamente, el superior"⁴⁵.

Como se ve, son razones fundamentadas tanto en una voluntad de búsqueda de eficiencia como en un rechazo muy norteamericano, particularmente de los neoconservadores, a la idea de "big government". No hay referencia a la representación política, a la participación política ni a los "checks and balances" que fundamentan la idea democrática tanto de Bobbio como de los primeros constituyentes norteamericanos. El planteo más bien es relacionable con la idea de menos accountability, mayor protagonismo individual y mejor gerenciamiento de intereses y de políticas.

Retomando el hilo conductor planteado, FRIEDRICH considera que "un simple repaso a la comunidad local, como fenómeno político, indica no sólo su persistencia, sino también su vital importancia... Las comunidades locales, los son tanto por la ley como por el amor, son orgánicas y finalistas, son datos existenciales que, no obstante, son queridos voluntariamente, esto es, creados según un proyecto. El contraste entre las comunidades urbanas y las locales... está siendo gradualmente arrinconado merced a los avances de la tecnología moderna... La realización de la verdad intrínseca... (de la comunidad política) depende del éxito que se tenga en federar las amplias aglomeraciones urbanas, y por

⁴⁴ Wright Deil. Obra citada. Pág. 100 y 101.

⁴⁵ Wright Deil. Obra citada. Pág. 101.

tanto, en lograr para la comunidad local un grado suficiente de autonomía significativa respecto a los intereses locales... Las comunidades locales sólo podrán confiar en el desarrollo y/o en la defensa de su autonomía en el marco de un orden constitucional que funcione al día... Las subdivisiones regionales de los estados de gran territorio tienen un papel específico de separación de poderes y funciones; aunque pueden constituir una amenaza a la autonomía de la comunidad local, también pueden servir como baluarte si ambas se relacionan convenientemente. Lo mismo puede decirse, pero a la inversa, del proceso de unificación federal de una serie de unidades menores, aquí también el grado de autogobierno local puede incrementarse y se puede asegurar su mantenimiento, anclándolo a la constitución federal de la comunidad mayor"⁴⁶

La constitucionalidad observada en el interior de los procesos políticos de los países miembros pasará, entonces, a ser una unidad de medida clave para elaborar un pronóstico respecto de las posibilidades de vigencia y supervivencia de un orden federal regional y su propia constitucionalidad. En esto también nos acercamos a la idea de WENDT⁴⁷ de ubicar en la constitucionalidad de los procesos internacionales un criterio que permite superar cualitativamente el dilema entre el "problem solving" del racionalismo y el emancipacionismo reflectivista que son hoy los ejes del debate "oficial" de la disciplina de las Relaciones Internacionales⁴⁸ en medio del cual estamos elaborando nuestra propuesta como pensamiento "situado".

De todos modos, a partir de los autores antes considerados podemos comprender mejor el sentido de los planteamientos de TOCQUEVILLE (1992) respecto a que "En la América del Norte, las teorías políticas son más sencillas y más racionales. Su constitución no es considerada inmutable como en Francia; ni puede ser modificada por los poderes ordinarios de la nación, como en Inglaterra(...) En Norteamérica, la constitución puede variar; pero en tanto exista, es el origen de todos los poderes. La fuerza predominante radica en ella misma"⁴⁹.

5) El Estado como Orden político y la nación como comunidad

En los 90' hablar del Estado desde las Relaciones Internacionales vistas desde el Hemisferio Sur resulta particularmente crítico no solamente frente al desafío de planteamientos como los de Kenichi OHMAE⁵⁰ que, con un análisis transnacionalizado desde la Economía, nos plantea el aparentemente inevitable horizonte de los estados-región, espacios económicamente "viables" más allá de su pertenencia a uno o más estados. Serían una manera de encontrar la "eficiencia" y de sortear la "carga" de

⁴⁶ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 584 y 585.

⁴⁷ WENDT, A. "What is International Relations for?", en Wyn Jones, R. "Critical Theory and World Politics", Boulder, Co., 2001.

⁴⁸ KEPA, Sodupe, "La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI", Ed. Servicio Editorial del País Vasco, Guipúzcoa, 2003.

⁴⁹ Tocqueville, A. Obra citada. Pág. 108.

⁵⁰ Ohmae, Kenichi, "El fin estado-nación", E. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.

distribuir las ganancias con zonas en mayor desventaja como ocurre en los estados-nación clásicos.

A esto se le agrega el otro desafío que supone la curiosa evolución de los paradigmas culturalmente predominantes que cubren la década de los 90' hasta nuestros días, desde la "globalización" pasando por la "multitud" hasta la variada gama de construcciones propuestas desde lo que se llama "la sociedad civil"⁵¹. Considerar estos temas daría para un trabajo en sí mismo. Lo que aquí nos importa es que en todos los casos el "sujeto" de estos "predicados" mezcla lo multiforme y lo anónimo de un modo atractivo y convincente. Esto, desde nuestro lugar, es así hasta que nos topamos con que en la reunión de la OMC de Doha o en la guerra con Irak hay Estados que tienen existencia efectiva y que no tienen ningún problema con ello. Es el caso de los países miembros del G-8.

La idea de comunidad política nos plantea, entonces, inquietudes más que relevantes en este siglo XXI que iniciamos. Para FRIEDRICH la vinculación entre el Estado y la nación era y es la del orden político y la comunidad a la que éste pertenece. "Constituyen, conjuntamente la comunidad política contemporánea y su orden correspondiente... El embrión de orden mundial que existe en el presente se ha dado a sí mismo el nombre de organización de naciones, en principio unidas tan sólo en una cosa, la de ser naciones... El sentimiento que se refiere a la Nación y su Estado es hoy en día uno de los más poderosos: El nacionalismo... sentimiento que genera, incluso, una pseudo ideología"⁵².

FRIEDRICH advierte que "la edificación del estado es lo primero, y la nación surge dentro del marco político de éste o, al menos, alcanza en él su plenitud...Lo típico es que la Nación y el Estado se desarrollen juntos, pero el Estado es el agente activo" (secuencia histórica). Luego de seguir analizando a Bodino, del que toma la definición de Estado⁵³, va a concluir que los objetivos del Estado son "...encauzar la lucha de los grupos de interés por los canales del derecho positivo. La legislación, la creación y mantenimiento de las normas y el sometimiento de los intereses a las mismas(...). Dicha legislación recibe su máxima autoridad de la existencia de la nación, como la encarnación humana de un conjunto complejo de valores, creencias e intereses"⁵⁴. Podrá el sistema MERCOSUR tener el grado suficiente de "comunidad nacional" o "comunidad endogrupo" como para generar esa vínculo entre relaciones políticas y constitucionalidad? Ese es el desafío que se nos presenta.

Sin poner en tela de juicio el ligamen entre Estado y Nación, expresa que se "puede plantear el hecho de que los distintos idiomas constituyan nacionalidades o grupos

⁵¹ Para ilustrar esta discusión consideramos en especial Bergalli, Roberto y Resta, Eligio "Soberanía: un principio que se derrumba", Paidós, Barcelona, 1996; Castells, Manuel, "La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura", Ed. S XXI, México, 1999; Hardt, M. y Negri, A. "Empire"; Harvard University Press, 2000 y Serbin, Andrés "Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana", Ed. UB Siglo XXI, Buenos Aires, 2003. Frente a esto el aporte de Fietetti, Francesco, "Comunità", Società editrice il Mulino, Bologna, 2003 resulta particularmente prometedor.

⁵² FRIEDRICH, Carl: "El hombre y el gobierno". Capítulo 30, pág. 586.

⁵³ Un gobierno de una asociación de familias, 589.

⁵⁴ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 589 y 590.

étnicos, pero, en realidad, el Estado, lo que pretende y debe pretender, es asegurar el desarrollo de una nación, poner su fuerza potencial...en función de trascender los diversos grupos rivales, incluidas las nacionalidades"⁵⁵. Todo esto es particularmente importante en la cuestión federal.

Asimismo, "los Estados son soberanos en cuanto puedan escoger y, pretenden esta posibilidad aún cuando su acción parezca más o menos inevitable"⁵⁶. El Estado es un tipo de gobierno en el que el poder está convenientemente concentrado al menos en potencia"⁵⁷.

Resulta claro que es de una visión euro céntrica a partir de considerar la universalidad del Estado-Nación. Sin embargo, la evidencia fenomenológica nos pone frente a la realidad de múltiples formas de identidad comunitaria y de combinaciones de las mismas que pueden ser contenidas en el concepto de "nación" o comunidad nacional. FRIEDRICH adhiere más bien a la idea norteamericana de nación en la diversidad. No es un hombre de la "volksgeist"⁵⁸sino de la "nación de ciudadanos"⁵⁹. En este sentido tanto las elaboraciones de Hannah Arendt (1992 y 1997) y de Dominique Schnapper (2001) serán de extrema utilidad en los capítulos subsiguientes a este trabajo.

6) Comunidad y Democracia en el proceso de Fundación del Orden Político

El pluralismo ha sido la tendencia predominante en el pensamiento democrático. El pluralismo se enfrenta a las nociones de monopolio de la fuerza y de indivisibilidad del poder que caracterizan a un Estado. Esto es particularmente crítico en los esquemas federales y confederales que nos interesa explorar. A esto se le van a sumar las dudas que, como pensamiento "situado" en América Latina, generan las situaciones fruto del origen

⁵⁵ FRIEDRICH, C. Obra citada;. Pág. 590.

⁵⁶ FRIEDRICH, C. Obra citada;. Pág. 590 y 591.

⁵⁷ FRIEDRICH, C. Obra citada;. Pág. 591 y 592.

⁵⁸ Mencionamos esto como referencia a los conceptos que preocupan a nuestro colega del CONICET, el Doctor Carlos ESCUDÉ quien lo menciona y desarrolla en "Realismo Periférico"(1992) vinculándolo con las justificaciones del régimen nazi. Hacemos esta mención porque siempre hemos valorado el efecto de la obra de Escudé que, si bien está centrada en una visión monista del poder como dominación y en otras cuestiones que no compartimos, tuvo la valiosa consecuencia de provocar una discusión útil, creativa y a veces áspera en la disciplina de las RRII de estas latitudes. En nuestro caso, el Realismo del Margen de Maniobra se basa en una visión del poder como una dualidad compuesta tanto de la dimensión de la dominación como de la dimensión de autoafirmación. En cuanto a la palabra en sí la consideramos valiosa en la historia de la filosofía política del siglo XIX, aunque, en nuestro caso, habitualmente preferimos hacer referencia al uso que surge de la obra del economista Friedrich LIST que está muy lejos de los temores de Escudé y que tanto tuvo que ver con la reconstrucción económica norteamericana posterior a la Guerra de Secesión. Para esto resulta interesante también la consulta Burrow, John (2000).

⁵⁹ Schnapper, Dominique (2001)

colonial previo y las estructuras sociales regresivas en su distribución del ingreso que el MERCOSUR intenta entrelazar.⁶⁰

En cuanto al conjunto de valores, intereses y creencias que definen a una comunidad a la que Friedrich en este caso evolutivo asimila a la nación, compartimos la afirmación de que "el Estado no es la nación, se basa en la nación (.....)es solamente un gobierno, solamente un aparato para llevar a cabo unos objetivos concretos"⁶¹.

Sin diferenciar aún los conceptos de identidad comunitaria y nacionalidad, consideramos pertinente recordar a Weber cuando plantea que "un estado (...) requiere una infraestructura constituida por un fundamento sentimental común y que se manifiesta típicamente a través de la nación"⁶². Complementada con las consideraciones de Deutsch, en el sentido de que "las nacionalidades se convierten en naciones cuando adquieren el poder necesario para apoyar sus aspiraciones... la conciencia nacional es la vinculación de los símbolos secundarios de la nacionalidad a cuestiones primarias de información"⁶³.

Así, el proceso de construcción de un orden político, como se ve, no es en forma alguna automático, dado que a los anteriores elementos debemos conjugarlos con la voluntad de los líderes y con valores, intereses y creencias comunes. Para América Latina, la falta de comunidad de valores, intereses y creencias termina generando el llamado "Estado anómico"⁶⁴ que hoy, tras 20 años de democracia generalizada se enfrenta con la realidad de las cifras regresivas de distribución del ingreso que ha dado a conocer el Banco Mundial. Por lo demás, esta observación es consecuente con la evaluación que hacíamos anteriormente respecto del significado de "oportunidad para el cambio".

Será útil en este punto pensar en sumar algunos análisis respecto de la cuestión de la soberanía desde la perspectiva que nos ha permitido el final del milenio. Para ello resulta conveniente tomar algunas consideraciones de David HELD, quien expresa que "La idea de la soberanía está estrechamente vinculada a la idea de Estado moderno. La soberanía fue una nueva manera de pensar un viejo problema: la naturaleza del poder y el gobierno (...) fue la idea de soberanía lo que proveyó un vínculo renovado entre el poder político y el ejercicio del gobierno. En la disputa entre la Iglesia, el Estado y la comunidad, la soberanía ofreció una vía alternativa de concebir la legitimidad de las reclamaciones de poder. En el debate acerca de la soberanía que la siguió, se ofrecieron diferentes

⁶⁰ Para esto resultan particularmente útiles las obras de Peter Waldmann (2003), Michael Mann (2000) y Jürgen Habermas (2000) que tratan versiones alternativas respecto del Estado más ajustadas tanto a la Globalización cuanto a América Latina como realidades contemporáneas. El elemento que tienen en común es la consideración de lo que Dussell llama "oclusión" u "ocultamiento del otro" referidas tanto a los que no tienen cabida en las políticas estatales cuanto a la poca cabida que tienen nuestros Estados en el orden mundial globalizado. En todos los casos se abre una puerta a la búsqueda de consensos por asociación de intereses, uno de los fundamentos del Federalismo.

⁶¹ FRIEDRICH, C. Obra citada; Pág. 593.

⁶² FRIEDRICH, C. Obra citada; Pág. 594 y 595.

⁶³ FRIEDRICH, C. Obra citada; Pág. 596. Cabe aclarar que la cita es textual de Deutsch, pero el nombre del estudio no figura en las notas ya que usa cita tipo inglesa.

⁶⁴ Waldmann (2003).

explicaciones del locus apropiado del poder supremo en la sociedad, la fuente de autoridad de ese poder, sus limitaciones, y los fines a los cuales debería orientarse. En su desarrollo, de Bodin a Hobbes, de Locke a Rousseau, la teoría de la soberanía se fue confirmando como una teoría de las posibilidades y condiciones del ejercicio legítimo del poder político. La teoría se abocó a dos preocupaciones sobresalientes; una referida al lugar adecuado para que residiera la soberanía política; y la otra referida a la forma y los límites apropiados de la acción estatal. Se convirtió, de ese modo, en la teoría del poder y la autoridad legítimos⁶⁵.

Frente a este panorama debemos considerar la globalización contemporánea, "un proceso que se retrotrae a las primeras etapas de la formación del Estado y la economía moderna, sigue configurando y reconfigurando la vida política, económica y social, aunque sus impactos son diferentes en cada uno de los Estados individuales. La expansión de las relaciones sociales a través del tiempo y el espacio mediante una variedad de dimensiones institucionales (...) y su intensificación dentro de estos dominios (...) crearon nuevos desafíos para el poder del Estado y el sistema interestatal. Contra este telón de fondo, la efectividad y la viabilidad del Estado - nación territorialmente demarcado y soberano parecen sufrir importantes alteraciones. Cuál es la magnitud exacta de estas alteraciones es un problema todavía pendiente, especialmente porque el Estado - nación sigue concentrando lealtad, como idea y como institución"⁶⁶.

En tal marco se advierte que "La soberanía debería distinguirse de la autonomía estatal, o la capacidad de los encargados y las agencias del Estado para poner en marcha sus preferencias políticas sin recurrir a ninguna forma de colaboración o cooperación internacional. La autonomía del Estado puede distinguirse por su alcance y por los dominios (...)

En resumen, la soberanía se refiere al derecho del Estado de gobernar sobre un territorio delimitado y la autonomía denota el poder real con que cuenta un Estado - nación para articular y llevar a cabo sus metas políticas de forma independiente"⁶⁷.

Si tomamos, además, en este punto los planteamientos de Krasner (2001) respecto de la soberanía podríamos considerarla ya no desde la Ciencia Política sino desde las Relaciones Internacionales así, lo que identificábamos con soberanía coincide con lo que él llama soberanía legal internacional. La autonomía involucraría a las soberanías interdependiente y westfaliana y la política interna se identifica con la soberanía interna dentro de su universo interpretativo de las cuatro soberanías. Lo que nos resultará de vital importancia es su idea de "hipocresía" institucionalizada y doble estándar a la hora de hablar del MERCOSUR y su margen de maniobra a la hora de fundarse como orden político dentro de un contexto internacional amenazante, dual e inestable. Cabe recordar que ese MERCOSUR, a su vez está constituido por Estados "anómicos" en términos de Waldmann(2003).

⁶⁵ Held, David. Obra citada. Pág. 61.

⁶⁶ Held, David. Obra Citada. Pág. 126 y 127.

⁶⁷ Held, David. Obra Citada. Pág. 130.

Como estamos trabajando referidos al MERCOSUR al cual también consideramos un "régimen internacional", nos resultará de utilidad la evaluación que hace Held respecto de que "El desarrollo de los regímenes internacionales y las organizaciones internacionales provocó importantes cambios en la estructura de elaboración de decisiones de la política mundial. Emergieron nuevas formas de política multilateral y multinacional y, con ellas, estilos distintivos de adopción de decisiones colectivas que involucran a gobiernos, organizaciones intergubernamentales y una variedad de grupos de presión transnacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales"⁶⁸.

Estamos, entonces, en nuevas realidades internas que combinan déficit democrático y emergencia de organizaciones de la sociedad civil al margen de la representación política que, a su vez generan diferentes lecturas de lo interno y lo internacional y "Aunque se podría sostener que sus títulos legales (de los Estados, especialmente los países dependientes) para gobernar han permanecido intactos, su autonomía - o soberanía práctica - está severamente restringida y, consiguientemente sus opciones políticas se ven seriamente acotadas"⁶⁹.

A esto le debemos sumar que los actores que estamos considerando terminan siendo una mezcla de soberanías limitadas dentro de "Estados anómicos" para los cuales no es neutro que el diseño institucional de la integración regional incluya un sólido fundamento de representación política y tenga un signo federal o no, más allá de que en Europa se haya canalizado de esa manera. Esta conclusión sumada a la importancia de la constitucionalidad en un proceso político federal de integración y aún en la actual construcción del orden internacional⁷⁰ resultan centrales para nuestro intento de trabajar los fundamentos del MERCOSUR POLITICO.

7) Comunidades internas y globalización

A partir de lo anterior y retomando a Friedrich(1968) como esquema medular, podemos hacer un balance por el que los "procesos actuales parten de las premisas que se refieren a la comunidad y al poder, a los valores y a las decisiones, y que han sido desarrolladas teniendo en cuenta los demás fenómenos políticos... Las naciones son, al mismo tiempo, construcciones y crecimiento; su desarrollo es resultado parcial de un poder basado en el consentimiento y en la coerción. Las naciones crecen porque los valores y las creencias de los diversos elementos de la población convergen, a través de la experiencia común, en un pensamiento y en una acción, las naciones son también una construcción debido a que los líderes... deciden construirla y, por tanto hacer una comunidad allí en donde no existía antes... una nación moderna se caracteriza por una rica variedad de subgrupos que pretenden cosas fundamentales divergentes... (esa divergencia) queda superada por la voluntad de formar una comunidad nacional, voluntad... que se ve reforzada... por la necesidad que tienen una serie de comunidades relacionadas de defenderse contra una nación vecina, o de desarrollar una base económica suficientemente amplia, tal como

⁶⁸ Held, David. Obra Citada. Pág. 138 y 139.

⁶⁹ Held, David. Obra Citada. Pág. 144.

⁷⁰ Ver Waldmann (2003) y Wendt (2001).

requiere la práctica efectiva de la moderna vida industrial... Una nación que llega a la existencia provoca la creación de otra nación en el territorio adyacente" 71.

Innumerables comentarios surgen de estas afirmaciones. En primer lugar, podemos decir que si la existencia de una comunidad nacional que dispone de un Estado (incluso de tipo federal) provoca la reacción expresada por FRIEDRICH, la Unión Europea podría verse como una causal del MERCOSUR y el NAFTA⁷², y que al juzgar por la cita completa, parece ser que, al menos el primero debería plantearse la posibilidad de convertirse en una comunidad federal. Tanto desde la perspectiva de FRIEDRICH como de HELD, sus principales obstáculos serían culturales y lingüísticos. A ello le sumaríamos, desde la lógica del "margen de maniobra" la consideración de las percepciones predominantes y la memoria histórica acumulada.

Es aquí donde cobra sentido la explícita y saludable referencia de Helio Jaguaribe a las percepciones mutuas entre Argentina y Brasil como un factor no necesariamente negativo pero importante de tener en cuenta. Se refiere las percepciones que fundamentaron la nociva y estéril pelea por el liderazgo originada en los 60' que hizo que fuéramos mutuamente nuestra principal hipótesis de conflicto regional. Esta evaluación está en sintonía con nuestra apreciación anterior respecto del efecto positivo que tuvo la lamentable derrota real y simbólica que tuvo la Argentina condicionada por la falta de coherencia derivada de su discontinuidad institucional y del escaso respeto a los lineamientos que elaborara en democracia. Nos estamos refiriendo a la cuestión de las cotas Itaipú-Corpus definida por el Acuerdo Tripartito de 1979. Jaguaribe evalúa el desbalance de las variables económicas y socioeducativas y hace una "analogía energética" y sostiene que "el resultado final...es de sistemas que ostentan, aproximadamente, una carga de vatios equivalente. Una equivalencia que perdurará muchos años."73

8) Comunidad nacional e identidad: particularidades hispanoamericanas y norteamericanas

Frente a esto, recurrimos a J.C.CHIAMONTE, quien plantea que en el caso histórico latinoamericano "Los lazos que unían al conjunto de los "pueblos" hispanoamericanos se expresaban en una conciencia de compartir la pertenencia a una misma nación -luego se dirá una nacionalidad- americana o sudamericana, sin que entrañara la necesidad de construir un Estado que la contuviese, mientras que el propósito de organizar constitucionalmente el nuevo Estado rioplatense concernía a otro tipo de problemas relativos a transacciones políticas, de naturaleza contractual, como las implicadas por la organización de un organismo estatal basado en el supuesto de la soberanía de los pueblos"74.

⁷¹ FRIEDRICH, C. Obra citada, Pág. 597 y 598.

⁷² Ver SEITZ (1993).

⁷³ Jaguaribe, Helio (2001), pág 94.

⁷⁴ Chiamonte, J. C. Obra citada, pág. 112 y 113.

En cuanto a la cuestión de la identidad latinoamericana esto, en realidad ha tenido manifiestamente también otras lecturas interpretativas⁷⁵ ya que tanto los intentos diplomáticos de San Martín como los de Bolívar en términos de confederación y el mismo Congreso de Panamá expresan la "necesidad de constituir un Estado que la contuviese", parafraseando a CHIARAMONTE

Si tomamos en cuenta la dimensión político-cultural esto estallará entre "avances" y "retrocesos", entre "ilustración" o "civilización" y "anarquía" o "barbarie". Así, el problema que se agrega a esta circunstancia es la fuerza centrífuga de las guerras locales y los intereses comerciales que siguen en forma agravada el proceso de disociación instalado desde las reformas de Carlos III. De todos modos, en ese momento se pensaba en "un pacto constitucional" confederal hispanoamericano que reuniera a estados diferentes como los que ya se perfilaban entre 1822 y 1824.

El problema es que, tanto la estructura social dual aludida por Ferrer (1999) cuanto las reformas borbónicas contribuyeron a instalar la realidad del "Estado anómico" del que habla Waldmann (2003) y trabaron entonces como lo hacen aún hoy la posibilidad de tener un Estado y una sociedad que siquiera deconstruyan la dualidad social interna.

Podemos concluir, respecto de Hispanoamérica que había, por lo tanto la identificación de dos niveles de interacciones desde los Estados, las internas y las intra-regionales confederales. En ambos niveles, proyectando los hábitos de participación política pre-Borbónica (cabildos, Fueros, Audiencias, Juicio de Residencia y Apelación a la Corona), la tendencia más espontánea obedecerá a los criterios federalistas.

Si a esto le sumamos la inquietud de comprender la validez de las identidades desde una idea de comunidad nacional nos plantea FRIEDRICH que "el nacionalismo es un estado de la mente que anima a una nacionalidad con una conciencia común, pero que intenta expresarse a través de lo que considera como la forma suprema de una actividad organizada, un Estado soberano...el nacionalismo aparece como una tendencia universal en la cultura occidental, que acabó universalizándose tras las revoluciones francesa y americana".⁷⁶

Concluimos, entonces, que este "estado de la mente", tuvo en Hispanoamérica, como vimos, dos "lugares" donde situarse y por y para los cuales construir: el local y el continental. ¿Podemos identificarlos como parte de un mismo proceso? ¿Son un continuum fenoménico como diría FRIEDRICH? Si predomina lo centrífugo en la respuesta, lo local-estado nacional basado en lo municipal sería la entidad real y lo continental sería simplemente un "mito fundacional". Si predomina (o al menos perdura) lo centrípeto en la respuesta habría una identidad básica común que ha encontrado expresión frente a algún peligro externo común y que, afrontando "la anarquía interior" organizó el instrumento estatal necesario al nivel posible y que actualmente se encuentra envuelto en un intenso proceso de re-integración pero ya en una dimensión iberoamericana.

⁷⁵ Seitz (1983) registra la posición y las fuentes alternativas..

⁷⁶ FRIEDRICH, C. Obra citada; Pág. 598 y 599.

Señalaba FRIEDRICH, asimismo que "el movimiento llamado nacionalismo encuentra algunos de sus más potentes símbolos en las expresiones lingüísticas que posiblemente indiquen cualidades únicas... esto guarda una gran semejanza con otras formas de lealtad exclusivas de grupo, sobre todo con el patriotismo... Todos los valores y creencias vienen coloreados por esta autoidentidad." Esto será particularmente relevante si se quiere relevar el desarrollo de una eventual "autoidentidad mercosureña" o "sudamericana".

Finalmente nos resulta útil tomar el balance de FRIEDRICH sobre los términos "democracia", "nacionalismo" y "orden mundial": "Históricamente, el nacionalismo va ligado al desarrollo de la democracia... (se puede) considerar a la democracia y al nacionalismo en una relación dialéctica... La marcha de la democracia va en dirección a un orden mundial, constitucional y definitivo. Por tanto puede decirse que el lazo entre el nacionalismo y la democracia creó una antinomia que ha acabado amenazando la realización de la democracia desde un punto de vista mundial"⁷⁷.

Esta situación dilemática, visualizada así hace ya 40 años, es recuperada por Wendt (2001) al plantear que debe buscarse una síntesis entre emancipación y racionalismo para orientar los cauces de la disciplina de las Relaciones Internacionales contemporáneas cuyo principal desafío debería ser "el control de la evolución constitucional del sistema internacional"⁷⁸.

Para FRIEDRICH las nacionalidades han sido tanto destructoras de los estados cuanto han colaborado a su construcción: "una y otra vez se han llevado a cabo esfuerzos para superar las dificultades resultantes mediante la construcción de algún tipo de federalismo... (pero) el auténtico federalismo trasciende al Estado clásico reemplazando al soberano por el poder constituyente que organiza la comunidad plural. Con esto se pretende huir de la dificultad fundamental que plantea la crisis del Estado nacional, que ya se apuntaba con la aparición de las nacionalidades. Hay quienes creen que el fin del Estado nacional es inmediato, debido a que la autodeterminación de las naciones entra en conflicto con la necesidad de un Estado fuerte, exigido por razones económicas y de otro tipo... aunque esta perspectiva se aplique a Europa, no es válida para el desarrollo de los numerosos estados y naciones que están surgiendo... las nacionalidades se convierten en naciones guiadas por Estados de estructura interna muy diversa... la necesidad de unificación y de federación va acompañada por la reafirmación de la constante importancia de la comunidad nacional como fundamento esencial de dicha federación. El poder se detenta (Weber diría que se ejerce), la autoridad se mantiene y la legitimidad se adquiere... en función de las comunidades nacionales, cuyos valores y creencias siguen siendo el fundamento de una comunidad auténtica"⁷⁹.

Como se advierte se mantiene en el balance final una idea del estado y la nación no atada al "volkgeist" ni necesariamente euro céntrica ya que hay espacio para otras problemáticas como la norteamericana. De todos modos, la cuestión latinoamericana o hispanoamericana no está referida explícitamente en ninguna parte de la obra.

⁷⁷ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 600.

⁷⁸ Ver Kepa, Sodupe (2003), pág. 223.

⁷⁹ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 605 y 606.

Aplicando estos criterios, como dijimos, supone ubicar dos niveles para la idea de "comunidad" en América Latina, uno intraestatal con el instrumento estatal desarrollado y otro intraregional con la estructura de integración en crecimiento y consolidación, particularmente en el caso del MERCOSUR. Respecto del nivel intraestatal, tiene a la vez sub-niveles de comunidad contenidos dentro de cada Estado.

La paradigmática producción federalista de TOCQUEVILLE nos dirá en el mismo sentido, que "El gobierno federal, por otra parte, no es más que una excepción y el gobierno de los Estados es la regla común (...) (en Estados Unidos) La vida política o administrativa se encuentra concentrada en (...) tres centros de acción, que se pueden comparar a los diversos centros nerviosos que mueven el cuerpo humano. Primero se encuentra la comuna, después el condado y por último el estado (y más allá la Unión)"⁸⁰.

Respecto del vínculo entre el proceso de reducción a la unidad y la existencia de valores, intereses y creencias comunes, Tocqueville, recalca que "los norteamericanos se arraigan a la ciudad por una razón análoga a la que tienen los habitantes de las montañas para querer sus territorios. Para ellos, la patria tiene allí rasgos marcados y característicos y más fisonomía propia que en otras partes(...) (y agrega) En la Nueva Inglaterra, la división de clases no existe ni siquiera en el recuerdo; no hay, pues, una parte de la comuna que intente oprimir a la otra(...) La soberanía del pueblo en la comuna es, pues, no solamente un estado antiguo, sino un estado primitivo"⁸¹.

Se ve claramente la presencia de valores, intereses y creencias comunes en las colonias y Tocqueville lo percibe y expresa de la siguiente manera: Las trece colonias que se sacudieron simultáneamente el yugo de Inglaterra al fin del siglo pasado (XVII), tenían (...) la misma religión, la misma lengua, las mismas costumbres y casi las mismas leyes. Luchaban contra un enemigo común; debían tener, pues, fuertes razones para unirse íntimamente unas con otras, y absorberse en una sola y misma nación.

9) Experiencia histórica hispanoamericana e integración

¿Porqué en Hispanoamérica no podemos observar la sobrevivencia de lo mismo?

Una de las primeras circunstancias a señalar es que el proceso de reducción a la unidad no estuvo ni está aún hoy acompañado por una estructura social de la que se pueda decir, parafraseando a TOCQUEVILLE, que no hay una parte que oprima a la otra. Esto es claro si observamos el dualismo que caracteriza a nuestras sociedades desde sus orígenes toda vez que podemos hablar de pueblos indígenas sobrevivientes con sus estructuras de identidad disminuidas, un mayoritario mestizaje y una estructura de distribución del ingreso francamente regresiva en la que se destaca la polarización entre los más que tienen menos (o poco o nada) y los menos que tienen más o casi todo. Cabe señalar que en el grupo de "los menos" no encontraremos ni a los pueblos indígenas ni a una mayoría mestiza. Para comenzar, es una diferencia suficiente en el origen como para que el

⁸⁰ Tocqueville, A. Obra citada. Pág. 77.

⁸¹ Tocqueville, A. Obra citada. Pág. 84.

resultado en cuanto sistema político sea diferente, tal como se entiende al hablar de "Estado anómico" (Waldmann, 2003).

En segundo lugar, en cuanto al vínculo entre geografía poblacional, generación de una idea de "amigo-enemigo" típica de toda comunidad y dimensión del poder ejecutivo TOCQUEVILLE considera además que "es principalmente en sus relaciones con el extranjero donde el poder ejecutivo de una nación tiene ocasión de desplegar habilidad y fuerza. Si la vida de la Unión estuviera amenazada sin cesar, si sus grandes intereses se encontraran(...) mezclados a los de otros pueblos poderosos, se vería al poder ejecutivo crecer ante la opinión, por lo que se podía esperar de él y por lo que ejecutara"⁸².

Esto abre dos escenarios diferentes y es la otra gran fuente de diferencias entre Hispanoamérica y Estados Unidos. Las tendencias centrífugas instaladas por Carlos III en Hispanoamérica continuaron con sus presiones disociativas sobre el primer liderazgo hispanoamericano después de la independencia. De este modo, a la expulsión de la potencia colonizadora le siguió la disputa por el pacto político interno que derivó, a la vez, en una disputa con el vecino respecto del dominio del territorio, particularmente en las zonas en las que el "uti possidetis jure" era de confusa aplicación.

Esta tensión ha sido, además, históricamente un fiel de balanza vinculado con la estabilidad institucional. En cuanto al uti possidetis jure, este criterio jurídico es un legado de la generación de la independencia que sobrevivió al "núcleo duro" del proyecto confederacionista hispanoamericano.

¿Cuáles son los datos diferenciadores? Primero el tipo de penetración territorial en Hispanoamérica propiciaba el conflicto por las múltiples zonas vacías entre ciudades fundadoras de corrientes colonizadores y las dispersas zonas de expansión. El equilibrio interno de éstas y entre éstas y las vías de entrada y salida del comercio regional fue variando en función de la situación internacional que "contenía" al continente: 1) España de los Austrias; 2) España Borbónica y 3) Inglaterra.

Concluimos finalmente que aquella combinación de factores internos más los externos incidiría tanto en el tipo de circulación económica interna y como en el tipo de inserción internacional. A eso se le sumaría la capacidad y el estilo de la potencia dominante y su impacto en lo referente a la unidad territorial hispanoamericana.

Estamos pues frente a una situación interna con vulnerabilidades a partir de lo territorial y de lo social que, puesta en el medio ambiente internacional de la independencia y la hegemonía británica, desarrolló todas sus potencialidades negativas, si miramos el proceso desde el punto de vista de la unidad hispanoamericana. Si nuestro punto de interés es otro como por ejemplo la consolidación exclusiva de las soberanías territoriales individuales de los estados sudamericanos, este proceso puede no ser advertido ni tomado en cuenta pero ello no quita que el proceso ocurrió. Todo esto será recuperado cuando hablemos de la cuestión de la identidad hispanoamericana.

Siguiendo a TOCQUEVILLE, lo que resulta claro es que el tipo de penetración territorial, costera o profunda, incidió en el margen de maniobra de Hispanoamérica, Brasil y Estados Unidos frente al problema de la unidad. En sentido inverso se ubica el efecto de la

⁸² Tocqueville, A. Obra citada. Pág. 127.

proximidad de un vecino-rival y eventualmente enemigo, de poder parecido y con contigüidad, en relación al surgimiento de poderes ejecutivos fuertes y muy activos por la necesidad de repeler la agresión externa inmediata. Estas circunstancias en Latinoamérica han sido más fácilmente atribuidas a los resabios "personalistas" del liderazgo hispano que aparentemente produjo el fenómeno del caudillismo federalista sin que nadie tomara en cuenta las causas de los mismos fenómenos que nos proporcionaba Alexis de TOCQUEVILLE cuando hablaba de las realidades norteamericanas.

De todos modos podemos considerar un balance del propio Tocqueville acerca de la situación de los sistemas políticos en Norte y Sudamérica si los referimos al tipo y grado de federalismo que los contiene :

"El gobierno federal es más justo y más moderado en su marcha que el de los Estados. Hay más cordura en sus planes (dado por la duración de los mandatos de sus funcionarios), más duración y combinación sabia en sus proyectos, más habilidad, continuidad y firmeza en la ejecución de sus medidas⁸³. "Para unir las ventajas diversas que resultan de la grandeza y de la pequeñez de las naciones ha sido creado el sistema federativo(...)

(Es más) la existencia y la duración de la duración de las formas republicanas en el Nuevo Mundo dependen(...) de la duración del sistema federativo. Se atribuyen una gran parte de las miserias en las que están sumidos los nuevos Estados de la América del Sur a que han querido establecer allí grandes repúblicas, en lugar de fraccionar en ellas la soberanía"⁸⁴. Una CONFEDERACION del MERCOSUR con una cláusula democrática vigente y sólida sería una instancia para ponerle remedio.

Al hablar del sistema global vamos a retomar nuestro planteo teórico inicial donde tanto BOBBIO como FRIEDRICH señalan que el sistema internacional se caracteriza por las relaciones de equilibrio de poder en dialéctica permanente con el caos. De esta situación se podría salir por la paz por imperio o la paz por confederación.

Las Naciones Unidas son consideradas una versión intermedia entre el Imperio y el caos que no llega a tener la solidez confederal y que expresa el diagnóstico por el cual, en el sistema internacional hay dos órdenes yuxtapuestos que se interfieren mutuamente, el del equilibrio del poder y el de la democratización creciente. Hoy son el epifenómeno de la crisis de legitimidad y/o de poder internacional establecida a partir de la unimultipolaridad de los 90'.

Con esta percepción, no es casual que las federaciones hayan dependido de normas para la ampliación de su orden político, mientras que, a la inversa, la ausencia de un derecho común y de unos pesos y medidas comunes es un testimonio de lo incompleta que estaba la realización de una unificación europea en los 60' o en el MERCOSUR hoy.

⁸³ Tocqueville, A. Obra citada. Pág. 150.

⁸⁴ Tocqueville, A. Obra citada. Pág. 156.

10) Experiencia argentina

En este punto podemos referirnos a la experiencia Argentina, situándonos desde las concepciones de BIDART CAMPOS y CHIARAMONTE, que expresan que en nuestro país se ha dado la "paz por confederación".

Por su parte, BIDART CAMPOS señalará respecto de la importancia de las normas en esta "paz por confederación" que "Poco diríamos si sobre el diagrama normativo de la Constitución explicáramos que esta organiza dos ordenes de poder y de gobierno (federalismo dual) en torno a una descentralización política de base territorial; que hay una unión (federativa) de partes (provincias) que conjuga la pluralidad de la unidad de un solo estado (federal); que no fusiona ni separa, sino que articula y relaciona en reciprocidad al todo con las partes y a las partes con el todo; que el orden federal tiene supremacía sobre los ordenamientos locales, pero que a la vez hay participación y coordinación; Que equilibra una fuerza centrípeta que aúna y otra centrífuga que dispersa; que respeta las autonomías regionales integrándolas en la soberanía del poder central"⁸⁵.

En tanto para FRIEDRICH es claro que : "No ha de sorprender que la necesidad de una organización a gran escala... haya fomentado la búsqueda de modos alternativos de organizar la comunidad política cada vez más amplia. La Federación es la respuesta a esta búsqueda... Dicha Federación puede ser resultado tanto de la aproximación gradual de cada orden político a los demás, como del inicio de un lento proceso de relajamiento de los lazos imperiales... hasta el punto de alcanzar una autonomía local, legal y efectiva"⁸⁶. Esto conviene ser retomado cuando veamos a Waltzer posteriormente.

La cuestión de los poderes locales ha planteado siempre dificultades a los sistemas imperiales, ya que si un delegado logra controlar las tropas o los factores de poder en su distrito, puede llegar a convertirse en un centro de resistencia de cualquier índole. La difícil relación entre las misiones jesuíticas y el imperio español ha sido un ejemplo de ello.

La cuestión de las minorías culturales hace decir a FRIEDRICH que: "todo orden político que abarque a más de un grupo diferenciado culturalmente, l... La liquidación de los Imperios ha dado lugar a nuevos Estados, de los cuales una serie de ellos son, a su vez no importa cuál sea su categoría (se considera) como un estado plurirracial. Pero en cuanto estos nuevos ordenes políticos se caracterizan por no ser ni imperiales ni coercitivos, sino consensuales, al menos al principio, lo indicado es la federación. Las alternativas que tienen dichos órdenes plurirraciales son cuatro: pueden aceptarse las divergencias como permanentes y garantizar la igualdad a los diferentes grupos étnicos, o bien, pueden confundirse de común acuerdo o a través de graduales procesos de asimilación... sólo estas dos últimas alternativas exigen un dominio imperial... las primeras son modos característicos de los órdenes constitucionales federales y democráticos... (sin embargo) Siempre que las subdivisiones étnicas sean preservadas en los órdenes políticos imperiales existe la posibilidad tanto de una división en diversos órdenes nacionales como de la aparición de un sistema federal"⁸⁷.

⁸⁵ Obra citada pág 365-366

⁸⁶ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 619.

⁸⁷ FRIEDRICH, C. Obra citada. Pág. 624 625.

11) Tolerancia, cooperación e integración

Al mencionar la posibilidad de un Estado pluricultural, plurirracial y federal se nos plantea la vinculación entre tolerancia, capacidad de pactar con lo diverso y generación del consenso democrático y federalista. En este punto nos resulta conveniente sumar la perspectiva de Michael WALZER, quien en "Tratado sobre la Tolerancia" sostiene sobre el punto que "Tolerar y ser tolerado es algo parecido a dominar y ser dominado de Aristóteles: es la tarea de ciudadanos democráticos (...) con frecuencia se subestima la tolerancia, como si fuera lo menos que podríamos hacer por nuestros conciudadanos, la mínima expresión de aquello a lo que tienen derecho. Efectivamente, la tolerancia toma formas muy diversas, y el tolerar puede organizarse de diferentes maneras. Incluso las formas menos generosas y los acuerdos más precarios son algo bueno, suficientemente raros en la historia de la humanidad como para merecer no sólo una consideración práctica sino también teórica"⁸⁸.

Así, "la práctica de la tolerancia (...) hace posible: la coexistencia pacífica de grupos humanos (...) diferentes"⁸⁹. Para Walzer "las formas de coexistencia nunca se han debatido con tanta amplitud como en la actualidad, porque la inmediatez de la diferencia, el encuentro cotidiano con la otredad nunca se ha experimentado en tal alto grado. Al ver la televisión o al leer los diarios nos puede parecer que esta experiencia es cada vez más similar en cualquier parte del mundo (...) El valor de una explicación atenta y circunstanciada de los diferentes regímenes de tolerancia, tanto en sus versiones ideales como reales, descansa precisamente en la inutilidad de esas comparaciones. Aunque los regímenes son unidades globales políticas y culturales, con sus ventajas y desventajas muy interconectadas, no son totalidades orgánicas"⁹⁰.

Según Walzer, históricamente se han dado cinco modelos de sociedad tolerante⁹¹. A efectos de la investigación sólo nos ocuparemos del segundo y del tercero de los casos: comunidad internacional de estados soberanos y confederaciones.

Para Walzer "la comunidad internacional aparece (...) como algo anómalo (...) alguien podría incluso decir que de ninguna manera es un tipo de régimen sino que, mejor dicho, se trata de una situación anárquica y con ausencia de leyes. Si eso fuera cierto, tal condición sería de tolerancia absoluta: todo valdría, nada estaría prohibido, puesto que nadie está autorizado a prohibir (o a permitir) aunque muchos de los participantes ansiaran hacerlo. De hecho la comunidad internacional no es anárquica; es (...) un régimen tolerante a pesar de la intolerancia de algunos de los Estados que la conforman. la sociedad de los Estados tolera a todos los grupos que alcanzan esa categoría de Estado y todas las prácticas que estos permiten. La tolerancia práctica es un rasgo esencial de la soberanía y una razón importante para desear dicha soberanía"⁹².

⁸⁸ Walzer, M. Obra citada., pág. 13.

⁸⁹ Walzer, M. Obra citada., pág. 15 y 16.

⁹⁰ Walzer, M. Obra citada., pág. 18.

⁹¹ Walzer, M. Obra citada., pág. 27.

⁹² Walzer, M. Obra citada., pág. 34.

En cuanto a la soberanía, esta "también tiene sus límites, establecidos con la mayor claridad por la doctrina legal de la intervención humanitaria. En principio no se toleran actos o prácticas que ofendan la conciencia de la humanidad"⁹³. Como se ve Walzer es enteramente compatible con los nuevos criterios de "intervención Humanitaria" respecto de cuyas "zonas grises" no se pronuncia.

Siendo un pensamiento de la tolerancia pero situado en el hemisferio norte claramente no asume el desafío de la dramática pregunta de John Locke cuando hace su análisis en "Ensayo sobre el gobierno civil" cuando instala la pregunta sistémica clave: ¿quién será juez? Es decir ¿quién determinará los tiempos, oportunidades, pertinencias y modos de las intervenciones humanitarias? Estimamos que sólo una concepción que asuma el paradigma de la dualidad en el sistema internacional y en la misma naturaleza humana puede comprender los límites y las exigencias de esa situación. Para los que eventualmente podemos ser "la parte débil", "intervenida" o "ayudada" no es un detalle menor ni es disculpable entre nosotros una confusión de raíz ideológica al respecto. El Federalismo es tanto estructura como procesos cuanto ideología y requiere también de un adecuado balance fenoménico para no ser otra frustración de esta especie. Cuál es la idea de una "intervención humanitaria" desde la realidad del MERCOSUR?

Asimismo, Walzer considera que las confederaciones bi o tri nacionales parecen ser "un heredero más probable del imperio multinacional, una variedad moralmente más cercana a él aunque no lo sea políticamente (... según este autor) El conjunto de posibilidades y los grandes riesgos de fracaso que supone esta opción se muestran muy bien en los casos de Bélgica, Suiza, Chipre, Líbano o la naciente Bosnia. El confederalismo (...) pretende mantener la coexistencia imperial pero sin la burocracia imperial (...) Ahora no es un único poder que les trasciende quien tolera a los diversos grupos; ellos tienen que tolerarse entre sí y establecer de común acuerdo los términos de su coexistencia"⁹⁴.

Para Walzer "la idea es atractiva: la concurrencia directa, no mediada, libremente negociada de dos o tres comunidades. Determinan entre ellas un acuerdo constitucional, diseñan instituciones, dividen las competencias y producen una negociación política que protege sus intereses divergentes. Normalmente antes de comenzar las negociaciones formales las comunidades ya han convivido (o mejor dicho, han estado una al lado de la otra) durante un largo periodo (...) Estos grupos han tenido relaciones e intercambios comerciales, han luchado y han hecho la paz en la mayoría de sus niveles (...) Ahora deben preocuparse solamente uno del otro"⁹⁵. Desde esta perspectiva el MERCOSUR sería la oportunidad para una experiencia de convivencia regional tolerante.

Tolerancia, cooperación, integración... volvemos a retomar aquí a FRIEDRICH, cuando se introduce en el tema del FEDERALISMO y señala que "En un tercer nivel del orden político, superando a veces el Estado nacional, pero, en todo caso, constituyendo un esfuerzo de organización de dicho orden en una esfera más amplia, en un territorio más

⁹³ Walzer, M. Obra citada., pág.36.

⁹⁴ Walzer, M. Obra citada., pág. 37.

⁹⁵ Walzer, M. Obra citada., pág. 37.

extenso que el de la comunidad local y regional, encontramos, al lado del imperio, la federación, tanto nacional como supranacional. La federación ha desempeñado un importante papel en la organización de los Estados nacionales o mejor dicho comunidades⁹⁶.

FRIEDRICH expresa aquí que "las federaciones de Estados y el Estado federal han de ser considerados como aplicaciones concretas de una fórmula... de cooperación, efectivamente organizada entre los grupos. Una federación es una unión de grupos con personalidad propia, unidos por uno o más objetivos comunes, pero que conservan dicha personalidad para otros objetivos... Es una unidad que no destruye la personalidad de los que se unen, sino que aumenta sus relaciones mutuas y organiza la cooperación"⁹⁷.

Si tomamos en cuenta a Lucio LEVI, por el contrario, pondrá el acento en las dimensiones estructural e ideológica, encontrando ambos autores las mismas fuentes filosóficas europeas para ambas cuestiones. FRIEDRICH se ubicará en la teoría explicativa, genética y morfológica en sus términos, y LEVI oscilará entre la teoría explicativa y la teoría normativa.

En su análisis de la "cuestión federal" LEVI nos recuerda la confusión en los significados del término. "En la cultura política el término federalismo se usa para designar dos objetivos diferentes. En una primera acepción, clara aunque reductiva, designa la teoría del Estado federal. En una segunda acepción, más bien oscura, se refiere a un panorama global de la sociedad"⁹⁸.

Ubica así un primer significado de la teoría del Estado Federal solo como modelo constitucional y advierte que este enfoque "...es sin lugar a dudas reductivo. En efecto, por un lado el conocimiento de un Estado no es completo si no se toman en cuenta las características de la sociedad que permiten mantener y hacer funcionar las instituciones políticas. Y, por consiguiente, si el Estado federal es un Estado con características propias (...) debemos suponer que la conducta de los que viven en ese Estado tiene cierto carácter federal. Por otro lado, (...) la existencia de conductas federalistas aun fuera de los Estados federales: en Europa, durante el transcurso de los siglos XIX y XX, primero individuos aislados y luego verdaderos movimientos organizados emplearon los principios federalistas para definir su actitud política"⁹⁹. Para este autor, estas dos observaciones "parecen indicar la superioridad del segundo modo de concebir el federalismo, o sea entendido como una doctrina social de carácter global como el liberalismo o el socialismo, que no se reduce (...) al aspecto institucional sino que entraña una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad, el curso de la historia, etc"¹⁰⁰.

La diferencia con LEVI estriba, como señaláramos, en que FRIEDRICH no adopta su criterio estructural ni ideológico sino que se concentra en el proceso constitutivo. Así ve

⁹⁶ FRIEDRICH, Carl: "El hombre y el gobierno". Capítulo 29, pág. 626.

⁹⁷ FRIEDRICH, C. Obra citada, G. Pág. 627.

⁹⁸ Levi, L en BOBBIO, Matteucci y Pasquino: "Diccionario de Política". Siglo XXI editores. 10ª edición. México, 1997. Pág. 627.

⁹⁹ Levi, L. Obra citada. Pág. 627.

¹⁰⁰ Levi, L. Obra citada. Pág. 627.

una especie de continuo fenoménico desde las Federaciones de Estados al Estado Federal. De esta afirmación se desprende también que a mayor cantidad de objetivos comunes; mayor será la complementación de tales comunidades políticas. FRIEDRICH afirma a continuación que "si la federación... es la alternativa al Imperio, se debe a que el poder detentado por una federación es predominantemente consensual, mientras que el del Imperio es coercitivo"¹⁰¹.

En ese sentido, esta dicotomía es relativa y correlativa a la vez, por eso no debe sorprendernos (el mismo FRIEDRICH lo dice) que un Imperio se convierta en Federación y viceversa. De todas formas, para el autor, "es más corriente que se dé el proceso federalizador con el propósito de que surja una unión de estados completamente separados e incluso hostiles... esto parece una alternativa a intentos infructuosos de lograr un orden común mediante el establecimiento de un Imperio"¹⁰². En vez de esos intentos imperiales se asiste, en la Europa de postguerra, a otro proceso que va a cumplir su objetivo (hoy podemos decir que, a la luz de los acontecimientos, ya ha cumplido) creando un sistema federal no en el sentido europeo tradicional sino en el de la intergubernamentalidad de Deil Wright.

12) Construcción del bloque y del orden político de la región MERCOSUR

En esta instancia sumamos el enfoque de GARCÍA DELGADO (1998) que con categorías de la Ciencia Política enriquecidas por las cuestiones internacionales nos aporta que "la regionalización comienza a constituir otro nivel de la política: la del Bloque. Porque como respuesta a la amenaza de una competencia amplificada, surgen las regiones que buscan operar a una escala territorial y económico - comercial más amplia para aumentar su capacidad económica y política. Estos serán probablemente, los Estados del siglo XXI. Pero el traspaso de competencias o atribuciones hacia arriba y hacia el mercado, también supone una erosión de los atributos del Estado - nación clásico en su soberanía y en su capacidad de generar identificaciones"¹⁰³. En este sentido se pueden establecer analogías con los distintos niveles comunitarios que Friedrich encuentra como instancias del continuum fenoménico que puede o no llevarnos a instancias federales y/o deconstruirlas posteriormente.

Concebir lo internacional como factor condicionante exógeno de todo orden político significa aquí "...reconocer los distintos niveles en que se juega la problemática del poder en la etapa de la globalización (el nacional, el subnacional y el regional), y ver la necesidad de una articulación coherente entre éstos (...). Esta articulación de diversos niveles (local-nacional-regional) no es indiferente al sentido que tengan los procesos internos. Para García Delgado estos adquieren el sentido de una descentralización que construya la posibilidad de generar poder local. Porque mientras por un lado se da la descentralización intranacional "por otro, hay que avanzar hacia un nivel de regionalización supranacional, construyendo una voluntad política capaz de representar las sociedades de diversos países

¹⁰¹ FRIEDRICH, C. Obra citada;. Pág. 627.

¹⁰² FRIEDRICH, C. Obra citada;. Pág. 627.

¹⁰³ García Delgado, Daniel. Obra citada. Pág. 33.

como interlocutor colectivo en la escena política mundial. Porque es en esa escena donde los condicionamientos pueden resignificar regresivamente las mejores propuestas de descentralización" 104

Aparece así en el horizonte el problema de la construcción de la región y la valorización de lo local: "esta revalorización de lo local no supone una revolución sino una oportunidad, un desafío de cara al fin de siglo y del milenio, ya que, en orden a una transformación de la sociedad con rasgos solidarios e inclusivos, se requiere llevar a cabo una generación de (...) principios del país. Tener capacidad de replicabilidad de las experiencias más exitosas, y de superar las limitaciones de poder y de recursos que las actuales políticas neoliberales generan." 105

En este enfoque lo internacional genera también dilemas ya que se anticipa que "Dependerá de la voluntad política que se tenga a fin de siglo avanzar o no en estas dimensiones de integración comunitaria (económica, político-institucional y sociocultural), para saber si la región se dirigirá en dirección al paradigma de Estado - región y de comunidad supranacional, o si se diluirá en una dimensión comercial continental. Si estará subsumida en el acuerdo panamericanista del ALCA que apunta a la liberación comercial en toda América a partir del 2005, y la Ronda del Milenio, o si se orientará a tener una relación más amplia y flexible de carácter trilateral, tanto con Europa y los Estados Unidos como con el sudeste asiático, fortaleciendo de ese modo un mundo multipolar" 106. Pareciera aquí haber dos posibilidades antagónicas: paradigma del Estado-Región y comunidad supranacional vs. mercado comercial continental. No aparece claro a qué definición de estado-región ni a qué calidad o tipo de "comunidad" supranacional se alude. Parece un estadio intermedio entre Kenichi Ohmae (1997) y Carl Friedrich (1968).

En cuanto a la construcción del orden político en sí se vale de un criterio casi "gerencial", en el sentido de "administrar la crisis" para recuperar los parámetros clásicos del problema político de la construcción de un orden (Friedrich, 1968) o el de la celebración de un pacto fundacional (Bobbio, 1997) . Así concluirá que el actual dilema político del MERCOSUR requiere comprender que:

"Se trata de decidir(...)si vamos hacia una región de rasgos más autónomos, integrada y solidaria, o si hacia otra de carácter heterónomo, copia del capitalismo salvaje y alejada de la gente. La segunda opción puede darse si los ciudadanos no alcanzan a percibir al MERCOSUR como un instrumento útil que, integrado a las propias políticas nacionales, puede mejorar sus posibilidades en la búsqueda de un crecimiento participado. Y esto significa que el MERCOSUR debe ser producto de un pacto político entre las naciones que la componen, con una creciente participación de sus respectivas sociedades civiles, para que la fusión de la identidad nacional con el proyecto de un "modo de vida" sea determinante para elegir la forma de integración propia en la economía mundial" 107.

¹⁰⁴ García Delgado, Daniel, ob.cit., págs 97 y 98.

¹⁰⁵ García Delgado, Daniel, ob.cit., pág.99.

¹⁰⁶ García Delgado, Daniel. Obra citada. Pág. 123.

¹⁰⁷ García Delgado, Daniel. Obra citada. Pág. 124.

Desde un planteamiento más general y al mismo tiempo más pragmático HELD (1997) agrega al menos tres exigencias adicionales: "Primero, reformular las fronteras territoriales de los sistemas de accountability a fin de que los temas que escapan a la potestad del Estado - nación puedan ser sometidos al control democrático; segundo, repensar el papel y el lugar de las agencias regulatorias y funcionales regionales y globales con el objetivo de convertirlas en focos más coherentes y sensibles en los asuntos públicos; y tercero, reformar la articulación de las instituciones políticas con los grupos (...) y la sociedad civil nacional e internacional de manera que éstos se integren al proceso democrático"¹⁰⁸.

Este último desarrollo expresa la postmodernidad de los 90^o pero también nos acerca a los planteamientos más universales y más clásicos de Carl Friedrich (1968) al concluir que "Si hasta ahora la historia y la práctica de la democracia han estado centradas en la idea de localidad y territorio (...) ¿se podría decir que en el futuro o no estarán centradas o se centrarán exclusivamente en el plano internacional o global? (...) La globalización es, para tomar prestada una frase, un proceso dialéctico; la transformación local es un elemento de la globalización y, a la vez, la extensión lateral de las relaciones sociales a través del espacio y el tiempo. Si bien estas circunstancias están cargadas de peligros, y el riesgo de la intensificación de la política sectaria es incontrovertible, también plantean una nueva posibilidad: la recuperación de una democracia intensa y participativa en el plano local que complemente las asambleas deliberativas y representativas del orden global. Es decir, contienen la posibilidad de un orden político cuyos componentes sean todos democráticos: asociaciones, lugares de trabajo y ciudades, así como naciones, regiones y redes globales".¹⁰⁹ Señala incluso que "los diferentes tipos de democracia forman un continuum, que parte de lo local y termina en lo global, donde lo local está caracterizado por procesos directos y participativos mientras que las áreas más amplias, con poblaciones mayores, son crecientemente mediadas por mecanismos representativos... Sin embargo, la yuxtaposición de la democracia participativa y la representativa afronta nuevas realidades dados los desarrollos en la tecnología de la información, que ponen los sistemas de comunicación interactiva instantánea al alcance de vastas poblaciones"¹¹⁰.

Hasta aquí el optimismo del discurso teórico que, una vez "situado" en la realidad del paradigma de la dualidad internacional y en el desafío del "Estado anómico" latinoamericano debe afrontar las consecuencias reales que se generan a partir del intento de la construcción de un orden político para el MERCOSUR.

¹⁰⁸ Held, David. Obra citada. Pág. 318.

¹⁰⁹ Held, D., ob.cit., Pág. 329.

¹¹⁰ Held, David. Obra citada. Pág. 331.

C) Balance Final

Teníamos un objetivo, un punto de partida, una opción teórica desde la triple dimensión de la dualidad y un conjunto de dilemas o preguntas alrededor de nuestro "objeto de estudio", la posibilidad de que el sistema MERCOSUR se organice como una unión federalista de comunidades nacionales.

¿Qué nos queda de este esfuerzo?

Primero, la satisfacción metodológica doble de habernos manejado tanto con criterios de complejidad comprensiva¹¹¹ que nos permite entrelazar logros y saberes disciplinarios variados cuanto por haber podido asumir la dilemática del caos/conocimiento incorporando también las preguntas que surgen de "lo que no está ordenado" políticamente. De este modo las demandas desde las crisis de la realidad se vuelven fuentes del conocimiento.

Segundo, la valoración práctica de los tres niveles de la dualidad -Poder, Sociedad-Estado y Orden Internacional- nos permiten comprender el sentido de lo que el MERCOSUR ha logrado efectivamente, ser un reaseguro en términos de pacto en un contexto internacional inestable y adverso que nos permite ampliar nuestro margen de maniobra individual. Esta situación, además, no nos permite instalarnos en políticas estériles de desafío internacional de modo que se amplía la calidad democrática como defensa de la supervivencia a partir del límite que constituye la existencia del "otro" como "asociado" dentro de un "pacto".

Tercero, estos tres niveles también nos permiten ver lo que no se ha logrado : la vulnerabilidad externa no se ha neutralizado con eficiencia no tanto por la economía cuanto por el mantenimiento y aún agravamiento de las peores características de la dualidad socioeconómica que genera los espacios para que las crisis de disolución sean posibles. Todos somos potencialmente Haití o Colombia.

Cuarto, el federalismo como criterio de asociación, mancomunidad y consenso se vuelve una fórmula valiosa para rediseñar tanto las crisis internas cuanto el sentido de las políticas públicas nacionales hacia el MERCOSUR diseñadas desde la cúpula burocrática de nuestros países, sin retroalimentación efectiva en la representación política integralmente considerada. Tal como estamos, no sólo no hemos revitalizado la sinergia democrática con resultados para el conjunto de las poblaciones sino que enfrentamos un sistema internacional que nos exige un perfil de políticas que no están diseñadas para consolidar nuestra estabilidad democrática. Por ello estimamos imprescindible ir incorporando una modificación estratégica en la toma de decisiones nacionales respecto del MERCOSUR. Esta modificación supone especificar que la Provincias o Estados como fundadores federales de los Estados-Nación deben tener la posibilidad constitucional de generar iniciativas directas para conformar la Agenda del MERCOSUR. Así el MERCOSUR no sólo sería un desafío sino también una oportunidad más activa para los Estados provinciales. Esto supone tener capacidad y poder de iniciativa, no supone suplantarse a los respectivos Poderes Ejecutivos y pone a la Constitución en aptitud de

¹¹¹ Morin Edgar, "Articular los saberes", Ed.USAL, Bs.As., 1998-

asumir con realismo los cambios y desafíos del siglo XXI desde un pensamiento "situado" y no calcado.

Quinto, la realidad federal de Argentina y Brasil puede encontrar en esto tanto un obstáculo como una oportunidad. Si se lo ve como un obstáculo estará vinculado al hecho de que no ayuda a mantener el status quo. Si se lo ve como una oportunidad nos remite a una mejora en términos de calidad en la democracia social y participativa de las Provincias y los Estados. La realidad unitaria de otros países miembros puede ser sintetizada en una fórmula confederal de vínculo que les implicaría cambiar prerrogativas externas por un aumento en la capacidad de influencia dentro de la región ya que poseerían una mayor capacidad de unidad de acción que los actores federales.

Sexto, el perfil de parte del liderazgo regional tiene hoy la aptitud federativa implícita a partir de lo que se valora la "cláusula democrática". Se necesita un "núcleo inicial dinámico" y se necesita una "oportunidad". Nuestro pacto histórico "implícito", nuestros límites económicos y la inestabilidad sistémica son los ejes que canalizan la oportunidad real. Podemos asumirla desde la fundación de un orden político del MERCOSUR o no. Hacerlo sería asumir el margen de maniobra real que tenemos. No hacerlo, por cierto, no detendrá la evolución histórica sino que volverá a generar una oportunidad para quienes nos han llevado a este estado de cosas.¹¹²

Séptimo, hoy más que nunca asumir la alteridad (de los más desfavorecidos, de la naturaleza, de otras culturas, de los países vecinos) es lo urgente. Puede no hacerse, históricamente el poder como dominación -dentro de la dualidad del poder- jamás se ha quedado cruzado de brazos. Pero la disolución y el conflicto son la amenaza real para el caso de que no encontremos una síntesis entre el poder como dominación y el poder como autoafirmación dentro de la región.

¹¹² Baste recordar a Ferrer con la dualidad social estructural(1999) y a Waldmann con el Estado anómico (2003).

Referencias bibliográficas

- ♦ Aja, Eliseo, "El Estado Autonomico. Federalismo y Hechos diferenciales", Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- ♦ Balibar, E. , Bidet, J. y otros, "¿Pensamiento único en Filosofía Política?, Ed K&ai, Bs.As., 2001.
- ♦ Axelrod, Robert, "La evolución de la cooperación", Alianza Editorial, Madrid, 1986, pág.11.
- ♦ Bertacchini, Paolo, "Gli Stati Uniti di America Latina", Mimeo, 1989, Universidad de Milán.-
- ♦ Bidart Campos, Germán. En "Federalismos Latinoamericanos". Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- ♦ Bobbio, Norberto, "El filósofo y la política" Ediciones.FCE, 1996.
- ♦ Botana, Natalio. En "Federalismos Latinoamericanos". Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- ♦ Budge, Ian y Newton, Kenneth, "La política de la nueva Europa . Del Atlántico a los Urales", Ed. Akal, Madrid, 2001.
- ♦ Bull, Hedley, "The Anarchical Society", Columbia University Press, New York, 1977, pág.22.
- ♦ Burrow, John "La crisis de la razón", Ed. Critica, Barcelona, 2000.
- ♦ Caminal, Miquel, "El federalismo pluralista", Ed.Paidós , Barcelona , 2002.
- ♦ Carmagnani, Marcello (compilador): "Federalismos Latinoamericanos". Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- ♦ Chiaramonte, Juan Carlos. En "Federalismos Latinoamericanos". Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- ♦ Dallanegra Pedraza, Luis "El Orden Mundial del siglo XXI", Ed. De la Universidad, Bs.As., 1998.
- ♦ Di Tella, Torcuato S. y otros, "Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas", Ed Emecé, Bs.As., 2001.
- ♦ Dussel, Enrique, "Eurocentrismo y Modernidad" en Mignolo, Walter "Capitalismo y Geopolítica" Ed. Del Signo-Duke University, Bs. As.,2001.

- ♦ Escudé, Carlos, "Realismo Periférico", E. Planeta, Bs.As., 1992, pág. 282.
- ♦ Escudé, Carlos, "La Política exterior de los países débiles", Ed.GEL., Bs.As.1996.
- ♦ Fernández, Arturo, "Una crítica el "pensamiento único" en Teoría Política" en Balibar, Bidet y otros (2001)
- ♦ Figari, Guillermo, "Pasado, Presente y Futuro de la política exterior argentina" E.Biblos, Bs. As., 1993.
- ♦ Ferrer, Aldo "De Cristóbal Colón a Internet: América latina y la globalización" Ed.FCE, Bs.As. , 1999.
- ♦ Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio "Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?" Ed.FCE. Bs.As., 2001.
- ♦ FRIEDRICH, Carl: "El hombre y el gobierno" EdTecnos, Madrid, 1968, Pág. 11.
- ♦ García Delgado, Daniel: "Estado - nación y globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio". Editorial Ariel. Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires, 1998.
- ♦ Galbraith, Kenneth, "Anatomía del poder", Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1984.
- ♦ Habermas, Jürgen, "El estado-nación europeo y las presiones de la globalización" en New Left Review Nro 1 "El Nacionalismo en los tiempos de la globalización", Madrid, 2000.
- ♦ Held, David: "La democracia y el orden global". Paidós, Estado y Sociedad. 1ª Edición. Barcelona, 1997.
- ♦ Henrikson, Alan, "Defining a New World Order", Discussion Paper, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Boston, 1991.
- ♦ Hoffmann, Stanley, "Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz", Ediciones.GEL, Buenos Aires, 1991, pág. 95.
- ♦ King, Gary., Keohane, Robert y Verba, Sidney, "El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos" E. Alianza, Madrid, 2000.
- ♦ Keohane, Robert "Instituciones Internacionales y poder estatal", E.GEL, Bs.As., 1993, pág.194.
- ♦ Keohane, Robert, Después de la hegemonía, E.GEL, Bs.As., 1988, págs 80 y 81.

- ♦ Lander, Edgardo, "Ciencias Sociales: saberes coloniales y eurocéntricos" en Lander, Edgardo, "La colonialidad del saber : eurocentrismo y ciencias sociales", Ed. Clacso, Bs.As., 2000.
- ♦ Levi, Lucio en BOBBIO, Matteucci y Pasquino: "Diccionario de Política". Siglo XXI editores. 10º edición. México, 1997. Pág. 627.
- ♦ Love, Joseph. "En Federalismos Latinoamericanos". Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- ♦ Mann, Michael, "La cara oculta de la democracia: la limpieza étnica y política como tradición moderna" en New Left Review Nro 1, "El nacionalismo en tiempos de globalización", Madrid, 2000.
- ♦ Mattarolo, Rodolfo, "Una lectura situada", en Balibar, Bidet y otros (2001).
- ♦ Morin, Edgar, "Articular saberes ¿Qué saberes enseñar en las escuelas?", Ed. USAL, Bs. As., 1998.
- ♦ Muñoz, Heraldo (comp.), Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: continuidad en la crisis, Ed. GEL, Bs. As., 1987.
- ♦ Muñoz, Heraldo, (comp), América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir, Ed. GEL, Bs. As., 1986.
- ♦ Murilo de Carvalho, José. En "Federalismos Latinoamericanos". Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- ♦ OHMAE, Kenichi, "El fin del estado-nación", E.Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.
- ♦ Panebianco, Angelo "Comparación y explicación" en Sartori, G. y Morlino L. , "La comparación en las Ciencias Sociales" Alianza, Madrid, 1991.
- ♦ Paradiso, José, "Debates y trayectoria de la política Exterior argentina", E.GEL, Bs.As., 1993.
- ♦ Pérez Llana, Carlos, " De la Guerra del Golfo al Nuevo Orden, E.GEL, Bs.As., 1991, págs.114/115.
- ♦ Pistone, Sergio en "Relaciones Internacionales" y "Razón de Estado", artículos dentro de Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, "Diccionario de Política" E.Siglo XXI, Méjico, 1997, pág1337.
- ♦ Planteo Teórico Inicial de esta obra, presentado ante el CONICET en Informe 1999.

- ♦ Rosecrance, Richard, "The Rise of the trading state", Basic Books, Inc. Publ. New York, 1986.
- ♦ Ross, Marc Howard, "La cultura del Conflicto", E.Paidós, Barcelona, 1995.
- ♦ Russell, Roberto, "La Política Exterior Argentina en el nuevo orden mundial", E.GEL, Bs.As., 1992.
- ♦ Schumway, Nicolás, "La invención de la Argentina. Historia de una idea" Ed Emece, Bs.As. 2002.
- ♦ Schmitter, Philippe, "Idealismo, cambio de régimen y cooperación regional : lecciones del Cono Sur de América Latina" en Estudios Internacionales, V.22, nro.85, enero-marzo 1989, pág. 80.
- ♦ SCHNAPPER, Dominique, "La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de Nación", Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- ♦ SCHWARTZ, Ruth, "Idolatría del Poder o reconocimiento. Dos modos de vivir y relacionarse." E.Nuevo Hacer-GEL, Buenos Aires, 1997.
- * SEITZ, Ana Mirka, "Democracia, Populismo y Relaciones Internacionales: los casos de Ecuador, Brasil y Venezuela", Congreso IBERAM 2003, Ponencia del 30 de agosto de 2003.
- * SEITZ, Ana Mirka "Eficiencia e Ineficiencia en Política Exterior: el caso de las Inversiones de España en Argentina : un enfoque metodológico", Revista Argentina Global Nro. 4 (Enero- Marzo 2001, Buenos Aires-
- * Seitz, Ana Mirka, ¿ALCA o MERCOSUR? Estructura y Pronósticos, Ed. Juan Pablo Viscardo, Cuadernos, Bs.As. 2001.-
- * Seitz, Ana Mirka, ¿Realismo Penitencial o margen de maniobra?, Ed. GEL, Bs.As., 1993.
- * Seitz, Ana Mirka, "Puertos y MERCOSUR : El caso del Puerto de La Plata", Ed. Juan Pablo Viscardo, Cuadernos, Bs.As., 2001.-
- * Seitz, Ana Mirka "MERCOSUR: nuevas oportunidades, controversias y soluciones", Ed. Juan Pablo Viscardo, Cuadernos, Bs.As, 1995.-
- * Seitz, Ana Mirka, "MERCOSUR y Federalismo" - Planteo Teórico Inicial", Ed. Juan Pablo Viscardo, Cuadernos, Bs.As, 2001.-

-
- * Seitz, Ana Mirka, "Tres Propuestas de Integración Política Latinoamericana", Ed. Juan Pablo Viscardo, Cuadernos, Bs.As, 1983.
 - ♦ Tocqueville, Alexis De: "La Democracia en América". Fondo de Cultura Económica de México. Sexta reimpresión. 1992. México D.F.
 - ♦ Varas, Augusto, "La seguridad estratégica regional y las medidas de confianza mutua pensadas desde Argentina" en Varas y Caro (Editores), "Medidas de confianza mutua en América Latina, Flacso, Santiago de Chile, 1994.
 - ♦ Waldmann, Peter, "El estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina", Ed Nueva Sociedad, Caracas, 2003.
 - ♦ Wallerstein, Immanuel, "Impensar las Ciencias Sociales", Ed. Siglo XXI, México, 1999.
 - ♦ Waltz, Kenneth, "The emerging structure of international politics " en International Security, vol.18, nro.2, Harvard-MIT, Boston, 1993.
 - ♦ Walzer, Michael: "Tratado sobre la Tolerancia". Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998.
 - ♦ Weber, Max, "Economía y Sociedad", Ed.FCE, México, 1999.
 - ♦ Wendt, A., "Wat is International Relations for? Notes towards a Postcritical View?" en Wyn Jones, R., "Critical Theory and World Politics", Boulder, Co, 2001.
 - ♦ Wright Deil. "Para Entender las relaciones intergubernamentales". Fondo de Cultura Económica. México, primera edición, 1997.
 - ♦ Zea, Leopoldo, "El Pensamiento Latinoamericano", Ed. Ariel, Barcelona, 1976.
 - ♦ Zea, Leopoldo, "America en la Historia", Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1970.

IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

BREVE HISTORIA DEL IDICSO

Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/MAY/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ☐ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ☐ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ☐ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ☐ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ☐ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.

IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

ÁREAS DE INVESTIGACIÓN DEL IDICSO

- | | | |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Desarrollo Social Local y Regional | <input type="checkbox"/> Organizaciones No Gubernamentales y Políticas Públicas | <input type="checkbox"/> Empleo y Población |
| <input type="checkbox"/> Recursos Energéticos y Planificación | <input type="checkbox"/> Relaciones Internacionales de América Latina | <input type="checkbox"/> Estudios sobre Asia y el Pacífico |
| <input type="checkbox"/> Gobernabilidad y Reforma Política | <input type="checkbox"/> Historia Cultural y Social Contemporánea | <input type="checkbox"/> Historia de las Relaciones Internacionales en el Mundo Antiguo y Medieval |
| <input type="checkbox"/> Sociedad, Estado y Religión en América Latina | <input type="checkbox"/> Relaciones Iglesia-Estados | <input type="checkbox"/> Migraciones |
-

IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad del Salvador

Decano de la Facultad de Ciencias Sociales:
Lic. Eduardo Suárez

Director del IDICSO:
Dr. Pablo Forni

Comité Asesor del IDICSO:
Dr. Raúl Bisio
Dr. Alberto Castells
Dr. Ariel Colombo
Dr. Floreal Forni

SERIE MATERIALES DE ÁREA
Edición y corrección: Ricardo De Dicco, Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO
Tel/Fax: (+5411) 4952-1403
Email: ldicso@yahoo.com.ar
Sitio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/ldicso>

Hipólito Yrigoyen 2441
C1089AAU Ciudad de Buenos Aires
República Argentina

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad del Salvador